بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة آل البيت
كلية الدراسات الفقهية والقانونية
قسم الدراسات القانونية

وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين

دراسة مقارنة (الأردن ، فرنسا، ومصر).

Suspension of Execution of Appealed Administrative Decision

A Comparative Study (Jordan , France ,and Egypt).

إعداد

سعود منور عبدالله العلوان

٩٦٢٠٢٠٠٠٠٧

المشرف

الدكتور علي خطار شطناوي

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
١- د. علي خطار شطناوي .	مشرفا ورئيسا
٢- أ.د محمود حسن مرشحه.	عضوا......
٣- د.محمد وليد العبادي.	عضوا
٤-د.فاروق أحمد خماس.	عضوا

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام في كلية الدراسات الفقهية والقانونية في جامعة آل البيت.

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ:١٥/٦/٢٠٠٠م.

الإهــــداء

إلى والـديّ............

إلى أشقائـــي وشقيقـاتـي ....

إلى كل من شعر بالظلم يوماً،فلم يطقه على نفسه،ولا يحب أن يقع على غيره.........

إلى كل من كان همّـه الوصول للحق،وإيصاله لأهلـه.........

إلى كل صادعٍ بحـق،متخذاً منه هدفاً ومنهجاً.........

أهـدي هـذا الجهد المتواضع.

شكر وتقدير

بعد أن منَّ الله عليَّ ووفقني لإعداد هذه الدراسة، فإنه لا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم العرفان،لأستاذي الدكتور علي خطار شطناوي ، الذي كان لقبوله الإشراف على هذه الرسالة، الأثر الكبير فائدة وثراءً،والذي منحني من علمه ووقته الكثير بلا تقصير ولا منه، والذي كان لخلقه الكبير وعلمه الغزير، أنموذجاً يحتذى.

كما أتقدم بالشكر الوفير من الأساتذة الذين تفضلوا علي بقبول مناقشة هذه الرسالة ، الأستاذ الدكتور محمود مرشحة والدكتور محمد وليد العبادي،والدكتور فاروق خماس.

كما أتقدم بكتاب مفتوح ملئه التقدير والشكر،إلى كل من كان له ولو أدنى جهد أساتذةً، طلاباً، زملاءً، وأخوة أعزاء، ما كان لي أن أقف بين يديكم الساعة إلا بتشجيعهم ودعمهم على اختلاف أنواعه وحجمه.

معتبراً هذه الكلمات القليلة غير وافية بالغرض المرجو منها، راجياً أن تكون بمثابة الشكر الخاص لكل واحد منهم.

وجزاكم الله عني خير الجزاء.

قائمة المحتويات

،

الملخــص

وقــف تنفيــذ القــرار الإداري الطعيــن

إعــــــداد
سعــود منــور عبــدالله العلــوان

إشــــراف
الدكتــور علــي خطــار شطنــاوي

تسعى الدول جاهدةً ما أمكنها لتحقيق الرفاهية لشعوبها،لذلك تنشيء كل دولة من هذه الـدول السلطات الثلاث،ومن خلال تضافر جهود هذه السلطات تتحقق الغايـــة،حيـث أن كـل سـلطة لـها اختصاصاتها التي تعمل من خلالها بحيث لا يكون هنالك تداخل ما بين عمل هذه السلطات،ومن هـذه السلطات السلطة التنفيذية التي تعمل على تحقيق المصالح العامة من خلال وسائلها المختلفة،ومن هـذه الوسائل القرارات الإدارية،التي تعد من أهم وسائل الضبط الإداري،وتتمتع هذه القرارات بنـوع مـن القوة تكتسي بها لضمان حسن سير المصالح العامة،والإدارة وهي بصدد ممارستها لأعمالها لا تكـون بمنجى من الرقابة بمختلف أنواعها،وتعد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة وسيلة ذات أثـر مـهم وفعال،إذ أنها تعد وسيلة من الوسائل التي يمكن بها فحص مشروعية القرار،وذلك من خلال أنواع من الدعاوى القضائية منها دعوى الإلغاء.

وتنتمي دعوى الإلغاء إلى القضاء العيني ضمن دائرة المشروعية،ويهدف الطاعن بمشـروعية القرار من خلالها إلى التوصل إلى نتيجة تتعلق بشرعية القرار من عدمه وذلك من خـلال مخاصمـة القرار الإداري طالبا إلغاءه،وقد أعطت التشريعات الحق للطاعن بهذا القرار طلـب "وقـف تنفيـذه" كإجراء مستعجل تقول المحكمة كلمتها فيه قبل التعرض لموضوع الدعوى المقدمة أساساً لإلغاء هـذا القرار.

ووقف تنفيذ القرار هو نوع من الإلغاء المؤقت لهذا القرار، وقد نصت عليه التشريعات لتحقيق التوازن ما بين المصلحة العامة التي تقتضي أن يتمتع القرار الإداري بنوع من القوة التنفيذية تمكـن الإدارة من الاستمرار في تنفيذ هذا القرار حتى لو قدمت دعوى لإلغائه؛وما بين المصلحة الخاصة التي

تقتضي إيقاف هذا القرار بشكل مؤقت لحين البت في الدعوى نظراً لوجود ضرر يصيب الفرد من الاستمرار في تنفيذ هذا القرار الطعين.

وبهذا يكون إيقاف تنفيذ القرار الإداري استثناء من الأصل العام الذي تتمتع به هذه القرارات،وبذلك يكون وقف التنفيذ شل مؤقت للقوة التي يتمتع بها القرار،وهذا الاستثناء لا يتحقق بذاته بل لا بد له من شروط ترد عليه،وهذه الشروط وضعت لضمان حسن سير المصالح العامة،وتتفاوت هذه الشروط ما بين تحقيق المصالح الخاصة للأفراد والمصالح العامة،وتقسم الشروط إلى صنفين:الصنف الأول يتعلق بقبول طلب وقف التنفيذ،أما الصنف الثاني فيتعلق تحققها بإصدار المحكمة لقرارها بوقف التنفيذ،وفي حال تحقق هذه الشروط وقررت المحكمة وقف التنفيذ فإن قرارها هذا يتمتع بطبيعة تميزه نوعاً ما عن الأحكام الأخرى التي تصدر عن المحاكم.

وقد تناولت دراستي هذه موضوعاً له أهمية متعلقة بالقرارات الإدارية،وهو نفاذها وما من شأنه أن يعترض هذا النفاذ بعد الطعن بها أمام القضاء،وهو إيقاف تنفيذ هذه القرارات قضائياً،وقد جعلت عنوان هذه الدراسة هو (وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين)،وقد خصصت الفصل التمهيدي من هذه الدراسة للقوة التنفيذية للقرار الإداري،وفي المبحث الأول وكأصل عام للقرار الإداري بينت مفهوم مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري،أما في المبحث الثاني فقد بينت فيه الاستثناء الذي يرد على المبدأ العام وهو نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية.أما في الفصل الأول فقد تناولت شروط قبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري،إذ أن المحكمة تتحقق وبداية من توافر هذه الشروط،فقد تناولت في المبحث الأول تعلق القرار الإداري الطعين وبينت بشكل واضح القرار الإداري،ووجوب تقديم طلب وقف التنفيذ على القرار الإداري المقدمة بشأنه دعوى إلغاء،وفي المبحث الثاني بينت وجوب تقديم الطلب ضمن لائحة دعوى الإلغاء ذاتها وموقف التشريعات والقضاء في الدول المقارنة في موضوع الدراسة،أما في الفصل الثاني فقد تناولت شروط إصدار المحكمة لقرارها بطلب وقف التنفيذ وبينت أن هذه الشروط هي التي تحقق التوازن ما بين المصلحتين العامة والخاصة، فالمبحث الأول من هذا الفصل خصصته للشرط الذي يحقق المصلحة الخاصة مصلحة الفرد وهو شرط الاستعجال وذلك من حيث بيان مدى توافر الاستعجال وبعض حالات الاستعجال،والمبحث الثاني تناولت فيه الشرط الذي يحقق المصلحة العامة وهو شرط الجدية وبينت فيه مدى توافر الجدية وتقريرها،أما المبحث الثالث من هذا الفصل فقد ربطت فيه ما بين الشرطين(الاستعجال والجدية) ومدى التلازم ما بين هذين الشرطين وذلك في الطلب المقدم أمام المحكمة.أما الفصل الثالث والأخير فقد جعلته لحكم وقف التنفيذ الذي تصدره المحكمة بعد أن تستجلي الشروط التي تم دراستها في الفصلين الأول والثاني من هذه الدراسة،لنخلص به إلى أن حكم وقف التنفيذ هو حكم قضائي له مقومات و طبيعة الأحكام التي تصدر من المحاكم بصفة مستعجلة.

وقد اعتمدت في دراستي الأسلوب المقارن،وذلك بين كل من الأردن،فرنسا ومصر،مبينا لموقف التشريع،وموقف القضاء،ولأراء الفقهاء،من جميع المسائل المتعلقة بوقف تنفيذ القرارات.

ثم خلصت في دراستي هذه إلى عدة نتائج وتوصيات أرى أنها تسهم في إغناء البحث وتحقيق النتائج المرجوة منه،أهمها ضرورة إحاطة نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية بأهمية على الصعيدين التشريعي والقضائي،وضرورة تعديل القوانين وخاصة في الأردن ليواكب التطور الذي أصاب الكثير من مناحي الحياة،وبالتالي تفعيل دور المحكمة في هذا المجال وأن تكون قراراتها بالشكل الذي نرجوه لها.

المقــدمة

الحمد لله الذي أنزل على عبده الكتاب ولم يجعل له عوجا،وابتدأ النزول بـ(اقرأ) لأهمية العلم وما له من دور في صقل وتهذيب حضارات الأمم والشعوب،والذي شرف العلم بأن أشتقه من اسمه (العليم)،وجعل شرف العلم أكبر من شرف المنصب،وجعل الكل يدعيه وينتسب إليه،والصلاة والسلام على رسول الله.

الدولة في جوهرها مجتمع سياسي،يعمل على تحاشي الوقوع في الفوضى وذلك بوضع قواعد السلوك اللازمة لكفالة أغراض وأهداف هذا المجتمع وخاصة بعد أن تعقد وتشعب نشاط هذا المجتمع.

لذلك تقوم الدولة بوضع أسس وقواعد لتنظيم هذا النشاط،وهذه القواعد والأسس تتدرج ابتداءً من القاعدة الأسمى وهي الدستور والذي تنشأ بموجبه السلطات بأنواعها الثلاث؛ التشريعية التي مهمتها وضع القواعد لتنظيم العلاقات والسلوك داخل هذا المجتمع وذلك بسن التشريعات والقوانين اللازمة لتحقيق هذه الغاية.

والسلطة التنفيذية التي مهمتها وضع هذه التشريعات موضع التنفيذ هادفة بذلك إلى تحقيق المصالح العامة بأشكالها المختلفة،ويتم ذلك للإدارة من خلال ممارستها لنشاطها الإداري،والنشاط الإداري تمارسه الإدارة من خلال عدة وسائل منها الوسائل الإيجابية ومنها الوسائل السلبية،والوسائل الإيجابية التي تعمل الإدارة من خلالها على تحقيق النفع العام هي إنشاء المشروعات الإدارية والمرافق العامة،أما الوسيلة السلبية فتتمثل في سلطات الضبط الإداري،ووسيلة الإدارة المستخدمة في الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام تتمثل في التعليمات الإدارية،القرارات الفردية،والتنفيذ الجبري،لذلك كان من الطبيعي أن تمتع الإدارة بمجموعة من الامتيازات أمام الأفراد يجعلها في مركز لا تتساوى به مع الأفراد،ولا تتطلب رضاهم لتمكين الإدارة من حرية العمل.

أما السلطة الأخيرة فهي السلطة القضائية،ومناط بهذه السلطة مهمة الفصل بين النزاعات وذلك وفق التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية،وقد تكون الإدارة إحدى الجهات التي تدخل في هذا النزاع،ومن أمثلة هذه النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها مسألة مشروعية القرار الإداري الذي تسعى الإدارة لتنفيذه لتحقيق مصلحة عامة.

والأعمال الصادرة عن الإدارة،هي أعمال قانونية،هدفها ترتيب آثاراً قانونية،وتنقسم أعمال السلطة التنفيذية إلى نوعين: النوع الأول يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة ومنها القرارات الإدارية،أما الأعمال الأخرى للإدارة فتصدر بإرادتين كما هو الحال في العقود الإدارية،وموضوع دراستنا هو

القرارات الإدارية والتي تشكل وسيلة مهمة من وسائل الإدارة في العمل لتحقيق الغايات التي من أجلها وجدت هذه الإدارة،كما تحتل دراسة القرارات الإدارية مكاناً هاماً في القانون الإداري،إذ أنها تمثل محوراً هاماً وأساسياً في فقه القانون الإداري،حيث تتطرق إليها معظم النظريات والمبادىء في موضوعات القانون الإداري،وذلك تحليلاً وتبريراً ودراسة مستفيضة لمعظم جوانبها.

وتخضع الإدارة وهي بصدد ممارستها لأعمالها لأنواع مختلفة من الرقابة،منها الرقابة القضائية،وتحتل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أهمية كبيرة لما تشكله من قيد يرد على أعمالها، فهي تحد من حرية الإدارة في ممارستها لنشاطها،فهي تحرم عليها بعض الأساليب،وتشترط عليها في جانب أخر اتخاذ إجراءات معينة لا تستطيع تجاوزها،وذلك كله بغية تحقيق التوازن ما بين امتيازات الإدارة وسلطاتها،وبين حقوق الأفراد وحرياتهم.

كما تحتل القرارات الإدارية حيزاً واسعاً في مجال الرقابة القضائية،وذلك من خلال دعوى الإلغاء،التي بدورها لا تقوم إلا في ظل وجود قرار إداري يطعن بمشروعيته أمام القضاء،وتشكل دعوى الإلغاء وسيلة فعالة ومهمة لما لها من أثر كبير في إخضاع القرارات الإدارية لميزان المشروعية،الأمر الذي يجعل هذه الدعوى موضوع دراسة لكثير من الأبحاث القانونية المتخصصة على اختلاف أنواع هذه الأبحاث وغاياتها.

ويعتبر نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المقام ضدها دعوى إلغاء،من الوسائل التي تمارس بها المحاكم الإدارية نوعاً من الرقابة على أعمال الإدارة،إذ تعتبر إلغاءً مؤقتاً لهذه القرارات،وتمارس المحكمة هذا النوع من الرقابة بصفة تبعية لدعوى الإلغاء،وبشكل مستعجل لضمان عدم تعرض مصالح الأفراد لخطر تنفيذ القرارات التي يشك في مشروعيتها،ويستمر الوقف لحين البت في دعوى الإلغاء من قبل القاضي الإداري.

وتبرز أهمية هذا النظام في حالات يكون معها إعادة الحال إلى ما كان عليه بعد تنفيذ القرار الإداري مستحيلة أو تبلغ مرحلة من الصعوبة بحيث تصبح ليست من السهولة بمكان،ومع ذلك فلم تلزم التشريعات المحاكم بضرورة وقف تنفيذ هذه القرارات،وإنما كان ذلك على سبيل الصلاحية التقديرية.

وفي دراستي هذه قد آثرت البحث في هذا النظام لما رأيت من أهمية متنامية في دراسة القرارات الإدارية بشكل عام،أو بدراسة جوانب متخصصة من القرار الإداري،وقد رأيت أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يحظى بتلك العناية التي كان يتوجب على الباحثين وخاصة في الأردن بيانها أو توضيحها،ذلك مع قلة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع.

وقد أسميت موضوع الدراسة "وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين "وذلك لما لهذه التسمية من دقة في الدلالة على موضوعها،والذي ينصب في مجملها على بيان وافي لنظام وقف التنفيذ.

وقد قسمت هذه الدراسة تقسيما رأيت أنه هو الأنسب لمثل هذا الموضوع،يجعل القارىء يصل إلى غاية وهدف الدراسة،متدرجا معه حسب المواضيع التي تناولتها الدراسة،وذلك بتقسيمه إلى أربعة فصول منها فصل تمهيدي وفصل أول وفصل ثاني وفصل ثالث.

وأخيراً أرجو من الله العلي العظيم التوفيق والسداد في التوصل إلى ما هدفته وابتغيته من هذه الدراسة،موقنا أنه جلت قدرته صاحب الكمال والفضل،واضعا نصب عيني أسـاتذتنا الإجـلاء الذيـن نستنير بعلمهم،ونستهدي بفكرهم ورأيهم لما فيه الخير لهذه الدراسة.

والله ولي النعمة والتوفيق،وهو على كل شيء قدير

الباحث

سعـود منـور العلـوان

الفصل التمهيدي

القــوة التنفيــذيــة للقــرار الإداري

يحتل تمهيد كل دراسة أهمية كبيرة،إذ من شأنه أن يضع القارىء على عتبــة مهمــة مــن عتبات هذه الدراسة،والبحث في نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الطعينة تملـــي علــى البــاحث التمهيد لهذا الموضوع،لذلك لا بد من دراسة القوة التنفيذية للقرار الإداري.

القوة التنفيذية التي تتمتع بها القرارات الإدارية هي محصلة طبيعية لوجود الإدارة وغايــة وجودها، فالإدارة تسعى إلى تحقيق المصالح وإشباع الحاجات العامة،وذلك من خلال توفير الأمــن والسكينة لعموم أفراد المجتمع،لذلك كان لا بد من أن تتمتع الإدارة وهي بصدد تحقيق هذه الغايــات بوسائل تمكنها من أداء مهمتها بكل سهولة ويسر،وتعتبر القرارات الإدارية وسيلة الإدارة الأولى في العمل،وهي من أهم هذه الوسائل،فالإدارة وهي بصدد ممارستها لنشاطها تقوم بــإصدار القــرارات الإدارية بوصفها سلطة عامة تسعى لتحقيق الصالح العام،وحتى تتمكن الإدارة من تحقيق هذه الغايــة كان لا بد من أن تتمتع هذه الوسائل ومنها القرارات الإداريـــة بمــيزات خاصــة تعطــي الإدارة خصوصية نظراً لأهمية الدور الذي تقوم به الإدارة وأهمية الغاية من وجودها.

وتعتبر القوة التنفيذية التي يتمتع به القرار الإداري أهم ميزات القــرارات الإداريــة تجــاه الأشخاص،وما ذلك إلا حتى تتمكن الإدارة من تحقيق أهدافها وغاياتها.

وفي هذا الفصل سوف أتناول القوة التنفيذية للقرار الإداري من خلال مبحثين:

المبحــث الأول:مفهوم مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري.

المبحــث الثاني:نظام وقف تنفيذ القرار الإداري.

المبحــث الأول

مفهوم مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري

مما لا شك فيه أن المصلحة العامة هي الهدف والغاية من وجــود الإدارة،ولا بــد مــن أن تتمتع الإدارة بوسائل تمكنها من أداء عملها بشكل تتحقق معه غاية وهدف وجودها؛كما يتوجـب أن تخضع هذه الوسائل التي تتمتع بها الإدارة بطابع ونظام خاص بها يكسبها نوعا من التميز وليكـون لها أثراً مباشراً يساهم في فاعلية الإدارة في تحقيق المصالح العامة .

ويعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق نشــاطها،حيـث أن الإدارة وهي بصدد ممارساتها لنشاطاتها الإدارية تقوم بإصدار القرارات الإدارية المختلفة،والتي لها مساس وأثر مباشر في علاقاتها مع الأشخاص المخاطبين بها،باختلاف وتنوع هذا المساس والتـأثير على مصالحهم.

وفي هذا المبحث سوف أتناول مفهوم مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري من خلال مطلبين:

المطلب الأول:القوة التنفيذية للقرار الإداري.

المطلب الثاني:الأساس الفقهي والقانوني لمبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري.

المطلب الأول

القوة التنفيذية للقرار الإداري

القرار الإداري الوسيلة الأولى والمهمة في عمل الإدارة،وهدف الإدارة من إصدار القرارات خدمة المصالح العامة،لذلك كان لا بد أن يتمتع حال صدوره بميزة خاصة ليصار إلى تنفيذه دون أية ممانعة من الأشخاص،لذلك كان من أهم ما يميز القرار الإداري القوة التنفيذية التي تمكن الإدارة من تنفيذه بكل سهولة ويسر.

والقرار الإداري السليم المستوفي لشروطه ينفذ بشكل مباشر وفوري،وسلامة القرار الإداري تستوجب توافر عدة أركان وشروط لا بد له من أن يستجمعها حتى يكتسي بقوة تنفيذيـــة وليصـــار

لتنفيذه.وتوافر هذه الأركان و الشروط في القرار الإداري يكون العناصر الأساسية للقـــوة التنفيذيـــة لهذا القرار وهذه القوة التنفيذية تكون بمواجهة الإدارة نفسها وبمواجهة الأشخاص أيضاً،أي بمواجهة جميع الأطراف التي لها علاقة بهذا القرار.ولذلك كان الامتناع عن تنفيذ القرارات الإدارية الســليمة يشكل جرماً معاقباً عليه قانونا.

لذلك سوف يكون هذا المطلب ضمن ثلاثة فروع.

الفرع الأول :-عناصر القوة التنفيذية للقرار الإداري.

الفرع الثاني :-نفاذ القرار الإداري.

الفرع الثالث:-تنفيذ القرار الإداري.

الفـــرع الأول

عناصــــر القـــوة التنفيذيـــة للقـــرارات الإداريـــة

تقتضي القوة التنفيذية التي يتمتع بها القرار الإداري،أن تتوافر فيه عدة عناصر،وتوافر هـذه العناصر تجعل تنفيذه من قبل الإدارة أمراً ميسوراً،لا تحتاج معه الإدارة اللجوء للقضاء حتى يكسبه صبغة تنفيذية،وتوافر هذه العناصر بالقرار،تجعله قابلاً للتنفيذ منذ صدوره من قبـــل الإدارة،وهـــذه العناصر تتمثل في عناصر سلامة القرار الإداري.

فصدور القرار الإداري من قبل الإدارة قرينة على سلامته لأن الإدارة هدفها الصالح العـام وليس لها عداوات أو مصالح غير مشروعه تسعى لتحقيقها.إلا أن هذه القرينة – السلامة – قابلـــة لإثبات عكسها متى رغب الشخص الذي يشك في المشروعية ذلك أمام القضاء المختص [١].

وقرينة سلامة القرارات الإدارية بمجرد صدورها أصل ثابت ومعمول به أمام جميع المحاكم الإدارية،وقد أيدت تلك القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية بهذا الخصـــوص،فمجلـس الدولـــة الفرنسي أكد في أحد أحكامه هذا المبدأ إذ جاء في هذا الحكم: " الغاية المستهدفة ليست في النهايـــة إلا تطبيقاً لقرينة الشرعية العامة التي يتمتع بها القرار الإداري"[٢].

١- سليمان الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،ط٤،١٩٧٦،دار الفكر العربي،ص٥٤٤.

٢-مارسولون وآخرون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة أحمد يسري،ط.١٠،دار الفكر العربي،١٩٩٥،ص٨٥.

كما أكد مجلس الدولة المصري على أن القرار الإداري يصدر سليماً وصدوره من قبل الإدارة قرينة على سلامته وجاء في هذا المبدأ: " يفترض قيام القرار على أسباب صحيحة"[١].

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد احتوت أحكامها الكثير من الأحكام التي جاءت بنفس المعنى وقد جاء في أحد هذه الأحكام:" القاعدة هي أن القرار الإداري يعتبر سليما إلى أن يقوم الدليل على أنه مخالف للقانون"[٢].وفي حكم آخر لها ذهبت إلى القول: "الأصل أن القرار الإداري أنه يصدر صحيحا متمتعا بقرينة السلامة إلى أن يثبت العكس"[٣].

وحتى تتحقق سلامة القرار الإداري يعني ذلك وجوب أن تتوافر فيه عناصر السلامة الشكلية والسلامة الموضوعية :-

أولاً : السلامة الشكلية :- وتعني السلامة الشكلية أن القرار الإداري السليم يجب أن يكون صادراً وفقاً للإجراءات والشكليات التي رسمها القانون[٤]،ودراسة السلامة الشكلية للقرار الإداري تعتني بالمظهر الخارجي الذي صدر فيه القرار الإداري .فمتى قرر القانون إجراءات معينة وشكلاً محدداً لصدور القرار الإداري وجب على الإدارة إتباع هذه الإجراءات والتقيد بهذا الشكل حتى يكتسي القرار بالسلامة المفترضة بعد صدوره من سلطة إدارية مختصة.والسلامة الشكلية أكدتها الكثير من أحكام المحاكم الإدارية كمجلس الدولة الفرنسي وكذلك الحال في مجلس الدولة المصري ، أما محكمة العدل العليا الأردنية ففي كثير من أحكامها بينت أن صدور القرار الإداري من مصدره الذي رسمه وبينه القانون وفق الإجراءات والشكل المحدد به هو قرار سليم ومثال ذلك حكمها الذي جاء فيه: " إذا اقتضى القانون أن تصدر القرارات الإدارية في شكل معين،فإن تخلف أحد عناصر هذا الشكل – وهو التسبيب في هذه القضية – يعيب القرار الإداري" [٥]،ووضع إجراء معين وشكل محدد لإصدار القرار الإداري هدفه المصلحة العامة التي هي غاية وهدف وجود الإدارة،كما يؤدي ذلك هدفاً ومصلحة أخرى هي ضمان وحماية لحقوق الأشخاص.

١-المحكمة الإدارية العليا رقم (١٥٨٦/٧) تاريخ ١٩٦٥/٥/٢٢ .

٢-عدل عليا (٩٨/٢٦٩)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٣-٤)،الصفحة٦٧٤،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

٣-عدل عليا (٨٦/٣)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١)،الصفحة٧٩،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٨٧.

٤-أنظر علي حطار شطناوي،**القضاء الإداري الأردني**،ط١،١٩٩٥،عمان ،ص٥٧٠.

٥-عدل عليا (٧٦/٨١)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٧-٨)،الصفحة٩٦٣،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٧٧.

مع ملاحظة أن القضاء الإداري عندما تطلب الشكلية كان ذلك للشكليات الأساسية دون الشكليات الثانوية التي ليس لها أي تأثير على سلامة القرار الإداري.وسلامة القرار الإداري تستوجب صدوره عن السلطة التي منحها القانون صلاحية إصدار مثل هذه القرارات،ويعتبر صدور القرار الإداري من السلطة الإدارية المختصة هو شرط مهم من شروط سلامة القرار الإداري.ولذلك أوجدت قواعد الاختصاص لحماية المصالح العامة،وتحدد من خلالها السلطة صاحبة الصلاحية للقيام بالأعمال الإدارية.وتشكل مخالفة الإدارة لقواعد الاختصاص عيبا جسيما يصيب القرار الإداري؛هو عيب عدم الاختصاص والذي عرفه الفقه بأنه: "عدم القدرة قانونا على اتخاذ تصرف معين"[1]. وقد عرفه القضاء الإداري في مصر:"عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من عمل سلطة أو هيئة أو فرد آخر"[2].

وعدم الاختصاص قد يكون مكانياً كأن يتجاوز مصدر القرار صلاحياته الإقليمية المحددة له بموجب قواعد الاختصاص،أو زمانياً كأن يصدر القرار من جهة إدارية بواسطة موظفها الذي لا يكون له الصلاحية بإصدار مثل هذا القرار،و قد يكون عيب عدم الاختصاص نوعيا كاعتداء السلطات على اختصاص بعضها البعض،كأن تعتدي السلطة الأدنى على اختصاص السلطة الأعلى أو العكس،دون تفويض من السلطة المعتدى على اختصاصها،وقد يكون شخصيا وذلك بعدم اختصاص الشخص الذي أصدر القرار.

لذلك كان صدور القرار الإداري عن جهة إدارية مختصة من أهم ضمانات سلامة هذا القرار،وحظي الاختصاص بأهمية بالغة وكبيرة من قبل الفقه والقضاء.

ثانياً : السلامة الموضوعية :- استكمالاً لأن يكون القرار الإداري سليماً من حيث صدوره من سلطة إدارية مختصة وفق الشكل والإجراءات التي رسمت له،ولا بد أيضاً من توافر سلامته من الناحية الموضوعية،والسلامة الموضوعية هي سلامة لمضمون القرار الإداري،ويتطلب بحثها من حيث السبب والمحل والغاية.

١- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة،ط١٠، ١٩٩٨،الجزء الأول،دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،ص٤٤١ .

٢- محكمة القضاء الإداري،(١٨٦٧)،تاريخ٢٧/٤/١٩٥٧.

١-سبب القرار الإداري: أسباب القرارات الإدارية هي مجموعة العناصر القانونية والواقعية التي تدفع إلى التصرف[١].كما تعرف بأنها عبارة عن حالة معينة لو عمل قانوني يدفع لإصدار القرار ويشكل سبب وجوده[٢].وأرى أن التعريفين الأول والثاني قد اشتملا على العناصر الأساسية لتعريف سبب القرار الإداري من حيث وجود عنصر أو حالة معينة سبقت اتخاذ القرار وأدت إلى اتخاذ هذا القرار.

وسبب القرار الإداري لا يعني بالضرورة أن تقوم الإدارة باتخاذ القرار الإداري فقد يكون السبب دافعاً إلى عدم اتخاذ القرار الإداري وهو ما يعرف بالقرار السلبي.

وأسباب القرار الإداري إما أن تستند إلى قاعدة قانونية مكتوبة أو لمبدأ من المبادئ العامة للقانون[٣]، ففي بعض الدول يشترط وجود سبب لأي قرار إداري،ووجود سبب للقرار الإداري لا يكفي بل لا بد من أن يكون هذا السبب قائماً وموجوداً عند اتخاذ القرار الإداري، فإذا انتفى سبب القرار الإداري انتفت علة وجوده،وقيام السبب الحقيقي لإصدار القرار الإداري يجب أن يكون متواجد عند إصداره،وأن يؤدي تكييفه القانوني إلى النتيجة التي يهدف إليها القرار الإداري.

والإدارة ليست ملزمة بذكر سبب إصدار القرار الإداري،وأن السبب الصحيح الذي يبنى عليه القرار يفترض وجوده إلى أن يثبت العكس.ولكن المشرع قد يلزم الإدارة أحياناً بالإفصاح عن الأسباب القانونية لاتخاذ القرار.

وقد سلكت التشريعات المختلفة في هذا الشأن أكثر من سبيل لذلك فبعضها بين لزوم أن تفصح الإدارة عن سبب إصدار القرارات الإدارية، وبعضها الآخر أعطاها سلطة تقديرية،إذ تكون إذ تكون الإدارة صاحبة الصلاحية في تقدير أسباب اتخاذها للقرار.

ومنح التشريع سلطة تقديرية للإدارة يعد الأسلوب الأمثل للإدارة، إلا أنه ومع ذلك وفي بعض الأحيان لا بد من إلزام الإدارة بيان الأسباب الدافعة لإصدار بعض القرارات وخاصة تلك التي لها مساس بحريات وحقوق الأشخاص.

١- شطناوي، القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق،ص٦٦١.

٢-شطناوي،المرجع ذاته،ص٦٦٢.

٣-شطناوي،المرجع ذاته،٦٦٣.

٢-محل القرار الإداري: يعرف محل القرار الإداري بأنه مضمون الأثر القانوني للقرار أي ما يترتب على القرار الإداري من آثار[١]. ويعرفه البعض بأن محل القرار الإداري هو موضوعه أو الآثار القانونية المترتبة على صدوره ونفاذه حالاً ومباشرة[٢].

وبذلك يكون تعريف محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي ينتج عن إنشاء مركز قانوني معين أو تعديل أو إنهاء مركز قانوني قائم.

لذلك فلكل قرار إداري محل مشروع وقائم وإلا عد القرار الإداري معيباً، ومحل القرار الإداري هو من تنظيم المشرع لما في ذلك من أهمية تتجلى بأن انعدام محل القرار الإداري هو عيب جسيم يصيب القرار الإداري ذاته،لذلك لا يمكن وجود قرار إداري دون وجود محل لهذا القرار فلا يتصور صدور قرار نقل أو ترفيع موظف قد أنهيت خدماته من قبل.

وقد يختار المشرع أن يحدد موقف القانون من محل القرار الإداري بأن يمنع تماماً ترتيب أي أثر قانوني معين، أو أن يحدد الأثر القانوني الناشئ عن القرار الإداري أو أن يترك المشرع للإدارة حرية الاختيار والتقدير، والصورة الأخيرة أن يترك المشرع الحرية الكاملة للإدارة بأن تقدر ما يمكن أحداثه من أثر قانونية.

٣-الغاية:تعرف الغاية من القرار الإداري بأنها الهدف أو الغرض النهائي الذي تبتغيه الإدارة من اتخاذ القرار الإداري[٣]. ويعرفها البعض بأنها النتيجة النهائية التي يريد مصدر القرار الإداري الوصول إليها بإصدار القرار[٤]. فالقرار الإداري بحد ذاته وسيلة وليس غاية،فهدف الإدارة هو خدمة المصالح العامة وهي إذ تستخدم أدواتها تبتغي تحقيق هذا الهدف وهذه الغاية.

لذلك فأن الأهداف المحددة لإصدار القرارات الإدارية تشكل حدوداً لسلطات الإدارة بتصرفاتها،وانحراف الإدارة باتخاذ القرارات الإدارية عن غاياتها يشكل عيب الانحراف بالسلطة وهو من أخطر وأهم العيوب التي تصيب القرار الإداري،وتعتبر تحديد غايات القرارات الإدارية

١-سامي جمال الدين، **أصول القانون الإداري،نظرية العمل الإداري**،ط.٥،منشأة المعارف،١٩٩٣،ص ٢٨٦.

٢-عبد الحكيم فوده،الخصومة الإدارية،ط.١،١٩٩٦،دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،ص٤٣.

٣-جمال الدين،المرجع ذاته،ص٢٩٢.

٤-فوده،المرجع ذاته،ص٤٥.

مـن أهم ما يواجه القضاء في رقابة المشروعية لأعمال الإدارة إذ أنها تتطلب البحث والتحري عن نوايا الإدارة مما يزيد الأمر صعوبة.

لذلك فإن تحديد الغاية من القرارات الإدارية يجب أن يندرج تحت مفهومين؛أولهما:

أن السلطة الممنوحة للإدارة ومنها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية هي هدف لتحقيق المصالح العامة والتي هي غاية الإدارة ذاتها،ولذلك فإنها يجب أن تمارس هذه السلطة وفـق مـا تقتضيه المصلحة العامة التي هي غاية وهدف وجود الإدارة،وتعتبر المبادئ القانونية العامـة فـي النظـم الديمقراطية الحديثة هي مصدر ذلك ولا يحتاج الأمر إلى نصوص قانونيـة.وثانيـهما:أن تدخـل المشرع لتحديد أهداف بعض القرارات التي لها مساس مباشـر بنواحـي مهمـة فـي المصلحـة العامة،بحيث لا تستطيع الإدارة إصدار مثل هذه القرارات إلا بموافقتها للأهداف والغايات المحـددة لها من المشرع،لذلك يعتبر القرار الإداري الذي غايته وهدفه ليس تحقيق المصلحة العامة أنه غـير مشروع وقد أيدت ذلك أحكام المحاكم في كل من فرنسا ومصر والأردن.

الفـرع الثـاني

نفـاذ القـرار الإداري

يشكل صدور القرار الإداري معادلة لها طرفان الطرف الأول: هي الإدارة مصدرة القـرار، والطرف الثاني: هم الأشخاص اللذين يمس مصالحهم هذا القرار.

لهذا تقتضي دراسة نفاذ القرارات الإدارية دراسة نفاذهـا بمواجهـة الإدارة، و بمواجهـة الأشخاص[1].

أولاً :- نفـاذ القـرارات الإداريـة بمواجهـة الإدارة :-

الإدارة هي التي تصدر القرار،لذلك يسري القرار الإداري بمواجهتها بمجرد صدوره فـهي ملزمة بتنفيذه ولا يجوز لها الاحتجاج بعدم العلم به،والبحث في نفاذ القرارات الإداريـة بمواجهـة

١-لمزيد من التفاصيل بشأن نفاذ القرارات الإدارية راجع محمد عبد العال السناري،"نفاذ القرارات الإدارية"،رسالة دكتوراة منشورة،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،القاهرة،١٩٨١.

الإدارة يستلزم منا بيان الأثر الفارق ما بين تاريخ نفاذ القرارات الإدارية ، وتاريخ إنتاج القرارات الإدارية لآثارها.ويعرف البعض تاريخ نفاذ القرارات الإدارية بأنه الوقت الذي بعد تحققه يستحيل على الإدارة مصدرة القرار الإداري تعديله،أو سحبه،أو إلغائه دون إتباع القواعد القانونية التي حددها القضاء الإداري وفرضها على الإدارة[١]،أي أن تاريخ نفاذ القرار الإداري هو التاريخ الذي لا يمكن للإدارة اتخاذ أي أجراء بحق القرار الإداري إلا بواسطة إجراءات معقده ومحددة ولا يبقى لها أمام هذا القيد سوى تنفيذ القرار الإداري.

أما تاريخ إنتاج القرار الإداري لآثاره فهو التاريخ الذي يحدد بالقرار الإداري نفسه حتى يكون له آثار،وهذا التاريخ قد يكون بتاريخ سابق على نفاذ القرار نفسه أو لاحق لنفاذه أو مرافق له.

وإذا ما حدد تاريخ إنتاج الآثار القانونية لهذا القرار بوقت سابق على نفاذه، كان ذلك يعني أن القرار يسري بأثر رجعي على خلاف الأصل، وقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هو مبدأ قررته المبادئ العامة للقوانين، وقد أستقر على ضرورة احترامها الفقه والقضاء.

ولا يمكن وصف قرار إداري صادر عن سلطة عامة بأنه يسري بأثر رجعي إلا إذا كانت الآثار القانونية المبتغاة من إصداره تحمل طابعاً تنفيذياً، بتاريخ سابق على تاريخ نفاذه.

ويستند مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى فكرة استقرار المراكز القانونية فلا يتصور أن يزعزع القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية مركزاً قانونيا أصبح لصاحبه فيه حقاً مكتسباً ومشروعاً، إذ لو قبلت هذه الفكرة لأصبحت جميع المراكز القانونية المكتسبة عرضة لعدم الإستقرار والمنازعة وبما ينطوي على ذلك من آثار سلبية تهدد جوانب مختلفة من الحياة[٢].

مع أن المبدأ المستقر هو عدم رجعية القرارات الإدارية،إلا أنه يرد على هذا المبدأ مجموعة من الإستثناءات التي أجازها القانون والقضاء،ولعل أهم هذه الإستثناءات.

١-الرجعية بنص تشريعي :

قد تجيز بعض النصوص القانونية أن يكون القرار الصادر عن الإدارة ساري المفعول بأثر رجعي لضرورات تقتضيها طبيعة العمل، ومن الأمثلة على هذه التشريعات قانون ضريبة

١-علي خطار شطناوي،دراسات في القرارات الإدارية،ط١،١٩٩٨،منشورات الجامعة الأردنية،عمان،ص٣٣٣.

٢-أنظر شطناوي،المرجع ذاته،ص. ص ٣٣٣-٣٣٤.

الدخل(٥٧)لسنة١٩٨٥ والذي عدل بالقانون رقم(٤) لسنة ١٩٩٢والذي عمـــل بـــه اعتبـــاراً مـــن ١٩٩١/١/١، علماً أن هذا القانون قد صدر في ١٩٩٢.

٢-الرجعيـــة تنفيـــذ لحكـــم قضائـــي :

قد تصدر المحاكم ذات الاختصاص حكماً قضائياً بإلغاء قرار إداري،فحكم الإلغاء هذا يسري بحق القرار الإداري المعيب من تاريخ صدوره بحيث يعتبر القرار الإداري كأن لم يكـــن وكذلـــك الآثار المترتبة عليه مهما طـــالت الفترة ما بين القرار وأثـــره[١].وبالتالي فـــأن القـــرار الإداري الملغى لا يترتب عليه أية آثار لا بل أن الآثار التي ترتبت عليه كأن لم يكن بأثر رجعي.

٣-الرجعيـــة المقـــررة لبعـــض القـــرارات الإداريـــة :-

قد تقتضي طبيعة بعض القرارات الإدارية أن تسري بأثر رجعي، ومن الأمثلة علـــى هـــذه القرارات[٢]:

أ- الرجعية لطبيعة محل القرار الاداري : ويتعلق محل القرار الاداري بتنظيم مسألة معينة فالقرار الذي يصدر في تنظيم هذه المسألة ينسحب بأثر رجعي منذ لحظة نشوء هذه المسالة. مثـــال ذلك التعليمات التي صدرت عن وزارة الداخلية بشأن تنظيم العمالة الوافدة فتسري على العامل منـــذ لحظة دخوله البلاد حتى وأن كان دخوله قبل صدور هذه القرارات.

ب - رجعية القرار الإداري لتسيير مرفق عام : قد تقتضي بعض المرافـــق العامـــة أن يكون القرار الصادر يسري بأثر رجعي وعكس ذلك قد تتعطل هذه المرافق،لذلك أجـــيز رجعيـــة بعض القرارات لاستمرار سير المرافق العامة.

ج- رجعية القرار الإداري بسبب وصفه القانوني : تتعدد الأوصـــاف القانونيـــة للقـــرار الإداري، فبعض القرارات الإدارية قد تكون منشأة للمركز القانوني، وبعضها قد يكون مؤكـــداً لـــه وبعضها الآخر قد يكون كاشفاً عنه وأخيراً قد يصدر القرار الإداري مفسراً لقرار إداري سابق.

-القرارات التأكيدية : والقرار التأكيدي هو القرار الذي يؤكد مضمون قرار سابق، وغايـــة الإدارة من هذا القرار هو الإصرار على قرارها السابق.

١-فوده،الخصومة الإدارية،مرجع سابق،ص٢٤٦.

٢-أنظر الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص٥٦٧.

- القرارات التفسيرية : والقرار التفسيري قرار يفسر غموض قرار سابق لذلك مـــن الطبيعـــي أن يكون سريان التفسير يبدأ من سريان القرار المفسر، ومن الأمثلة على القــرارات التفسـيرية فـي الأردن القرار الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين تحت الرقم (١) لسنة١٩٩٢،والذي فسـر به الفقرة (أ) من المادة (٥٩) من قانون الضمان الاجتماعي والذي فسر بــه النصــوص المتعلقــة بالجمع ما بين الرواتب الاعتلالية وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي وبين الرواتب التقاعدية،وقد عمـل بالنص المفسر بأثر رجعي من تاريخ صدور القانون ذاته[١].

٤- الرجعية بسبب تصحيح القرار أو سحبه :-

سحب القرارات الإدارية السليمة والمعيبة حق للإدارة طالما لم يترتب عليها أي حق مكتسب للأشخاص، فالقرار الإداري الذي لم يرتب أي أثر قانوني لا يمس أي مركز قانوني خاص ومن ثـم فلا مصلحة لأحد للطعن بهذا القرار.

كما أن تصحيح القرارات الإدارية المعيبة تسري بأثر رجعي من تــاريخ صـــدور القــرار ذاته،إذ تملك الإدارة تصحيح الخطأ الذي ارتكبته في إصدارها القرار،ويكون القرار المصحح ساريا منذ تاريخ القرار الأصلي.

ثانياً : نفـــاذ القـــرارات الإداريـــة بمواجهـــة الأشخاص :

على الرغم من سريان ونفاذ القرارات الإدارية بمواجهة الإدارة بمجرد صدورها إلا أن هذا الحال غير متصور بالنسبة للأفراد فلا بد من علمهم بالقرار الصادر عن الإدارة بالطرق المحـــددة لذلك قانوناً، وبإحدى وسائل العلم التي نص عليها القانون،ولا يسري القرار بحق الأشخاص إلا بعـد علمهم به،ووسائل علم الأشخاص بالقرار الإداري المقررة قانوناً وقضاءً هي الثلاثة الآتية:

١- **النشر** : وهو أن تقوم الإدارة بنشر قراراتها بحيث يمكن للأفراد معرفة هذه القرارات،والوسـيلة الأكثر شيوعاً هي الجريدة الرسمية،وهناك وسائل أخرى للنشر كالنشرات التي تصدر داخل الدوائـر أو النشرات الرسمية أو المنشورات الدورية[٢]،والنشر بالجريدة الرسمية يكـــون عــادة للقــرارات

١- هذا القرار منشور على الصفحة (١٢١٥)من الجريدة الرسمية،العدد رقم(٣٨٣٤)تاريخ١/٧/١٩٩٢.

٢-أحمد عودة الغويري.قضاء الإلغاء في الأردن،ط١،١٩٨٩،مطابع الدستور،عمان،ص٢٧٣.

التنظيمية، والنشر المعتد به يجب أن يكون صحيحاً وشاملاً لجميع عناصر القرار الإداري،وتـــاريخ نشر القرار هو تاريخ بدء مدة الطعن بهذا القرار.

٢- **الإعلان** : الإعلان هو إخطار أو تبليغ صاحب الشأن بالقرار الإداري بواسطة السلطة الإداريـــة المختصة لصاحب الشأن وتوقيعه على ذلك وإما أن يكون بالبريد،أو بأيـــة طريقـــة تراهـــا الإدارة مناسبة[١]،ويعتبر إعلان القرار الإداري من أهم وسائل العلم بهذا القرار وتنبع أهميته من أنه ضمان مهم للأفراد بمواجهة الإدارة ويعتد به لحساب مدة الطعن أمام المحاكم.

٣-**العلم اليقيني** : والعلم اليقيني هو العلم الذي ينصب على مؤدى القرار ومحتوياته بطريقة مؤكدة لا ظنية ولا افتراضية[٢]، والعلم اليقيني يجب أن ينصب على جميع العناصر التي يمكن أن يحـــدد الشخص بناءاً عليها موقفه من هذا القرار كما يجب أن يكون هناك تاريخاً يعتد به للعلـــم اليقينـــي وذلك لغايات إحتساب مدد الطعن .

ويمكن إثبات العلم اليقيني بعدة طرق، مثالها أن يقوم صاحب الشأن بالتظلم من القرار أو أن يقدم اعتراضاً لدى الجهة مصدره القرار فهذا التظلم أو الاعتراض يؤكد أن صاحب الشأن قد علـــم علماً يقيناً بالقرار الصادر من الإدارة. فقد جاء في أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي: "أن التوقيـــع على محضر استلام الوظيفة يفيد في الضرورة العلم اليقيني بالقرار الذي يحددها"[٣].

وقد قررت ذلك المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً:" أن قضاء المحكمة الإدارية العليـــا قد أستقر على أن العلم اليقيني يقوم مقام النشر إلا أنه قيد ذلك بأن يكون هذا العلم يقينيا لا ظنيـــا ولا افتراضياً وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركـــزه القانوني بالنسبة لهذا القرار"[٤].أما محكمة العدل العليا في الأردن فقد جاء في أحد أحكامها: " يشترط بالعلم اليقيني بالقرار الإداري حتى يقوم مقام التبليغ أن يكون حقيقياً لا ظنياً ولا افتراضياً"[٥].

١-محمد فؤاد عبد الباسط،أعمال السلطة الإدارية،ط١، ١٩٨٩،دار الفكر الجامعي،الأسكندرية،ص٢٢٢.

٢-عبد الباسط،المرجع ذاته،ص٢٢٣.

٣- مشار إلى هذا القرار لدى الغويري،قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق،ص ٢٧٨ .

٤- الإدارية العليا (٦٥٩) تاريخ ١٩٧٦/١١/٢٣.

٥-عدل عليا(٨٤/١٦٠)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع(٥-٦)،الصفحة٨٤٩،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٨٧.

ويعرف حق التنفيذ مباشرة بأنه حق الإدارة في أن تنفذ أوامرها على الأشخاص بالقوة الجبرية، إذا رفضوا تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى إذن سابق من القضاء[١].

وحق التنفيذ المباشر للقرار الإداري أو كما يسميه البعض[٢] التنفيذ الجبري نابع من السلامة المفترضة للقرار الإداري وهذا الحق الممنوح للإدارة يترتب على الأشخاص التقيد به واحترامه ويقابله حق الأشخاص في الطعن بهذا القرار،والتنفيذ المباشر هو طريق استثنائي لا تلجأ إليه الإدارة إلا في حالات محددة على سبيل الحصر لأنه لو أطلقت للإدارة هذه الوسيلة لكان في ذلك إهدار لحقوق الأشخاص تجاه الإدارة[٣]. وينفذ القرار الإداري مباشرة في ثلاث حالات :-

١-وجود نص تشريعي يعطي الإدارة هذا الحق صراحة :

فتنفيذ الإدارة لهذا القرار مباشرة إنما يكون تنفيذ لأحكام القانون أو النظام الذي أعطاها مثل هذا الحق، ومن خير الأمثلة على ذلك في الأردن قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧،والذي يعطي الإدارة بموجب المادة (١٧) في حيازة العقار حيازة فورية،ودون الحصول على حكم قضائي بذلك.

٢-عدم وجود نص بالجزاء على امتناع الأشخاص عن تنفيذ القانون أو النظام :-

ففي حالة أن لا يكون هنالك نص قانوني بالعقوبة على الامتناع عن تنفيذ قانون أو نظام يكون للإدارة الحق بالتنفيذ المباشر للقرار .

٣- حالة الضرورة :-

إعمالاً للقاعدة العامة (الضرورات تبيح المحظورات) فقد أجيز للإدارة تنفيذ القرارات مباشرة إذا ما حصلت ضرورة وخطر داهم يهدد السلامة العامة والأمن .

<u>ثالثاً</u> :- التنفيذ بواسطة القضاء .

وتعد هذه الوسيلة هي الطريقة الأصل والأسلم للإدارة وهنا تلجأ الإدارة إلى المحاكم للحصول على أحكام قضائية تكفل بها تنفيذ القرارات الإدارية . والإدارة بذلك مخيرة بين دعويين:-

---

١-لمزيد من التفاصيل أنظر ماجد راغب الحلو،أعمال وامتيازات السلطة الإدارية، محاضرات منشورة،مؤسسة شباب الجامعة،الاسكندرية،١٩٧١،ص. ص ٩٠-٩٦.

١-الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص٥٨٤.

٢- عبد الباسط،أعمال السلطة الإدارية،مرجع سابق،٦١٨.

٣-الطماوي،المرجع ذاته،ص٦١٢.

أ- **الدعوى الجزائية :-** تختار الإدارة هذا النوع من الدعاوى في حالة وجود نص قانوني يوقع عقوبة جزائية لمخالفة قرار إداري، والإدارة إذ تلجأ إلى المحاكم ما ذلك إلا وسيلة لإجبار الأشخاص على تنفيذ القرارات الإدارية ، والعقوبات المقررة بنص القانون هي لتحقيق هذه الغاية .

ب- **الدعوى المدنية :-** وهنا تلجأ الإدارة إلى المحاكم للحصول على حكم مدني بتنفيذ القرار الإداري،وقد نشأت اختلافات فقهية وقضائية في فرنسا بخصوص هذه الدعوى وخاصة بعد أن صدرت عدة أحكام متناقضة عن المحاكم في أن الدعوى الجزائية هي السبيل الوحيد لتنفيذ القرار الإداري،إلا أنه استقر الرأي أخيراً على عدم جواز لجوء الإدارة للدعوى المدنية لضمان تنفيذ القرار الإداري(١).

أما في مصر فإن الرأي مستقر على جواز لجوء الإدارة للقاضي المدني للحصول على قرار قضائي لتنفيذ القرار الإداري،وخاصة أن مجلس الدولة قد حددت اختصاصاته على سبيل الحصر،مما يجعل المحاكم القضائية صاحبة الاختصاص بكل ما يخرج عن اختصاص مجلس الدولة بصفتها صاحبة الولاية العامة في التقاضي(٢).

أما في الأردن فإن الإدارة لا تلجأ إلى أسلوب الدعوى المدنية للحصول على قرار قضائي لتنفيذ القرار الإداري،وأن ما درجت عليه الإدارة هو أسلوب التنفيذ المباشر،على أنه لا يوجد ما يمنع الإدارة من اللجوء للقضاء المدني للحصول على قرار قضائي لتنفيذ قرار إداري(٣).

المطلب الثاني

الأساس الفقهي والقانوني لمبدأ القوة التنفيذية وحماية القانون لتنفيذ القرار الإداري

تعتبر القوة التنفيذية للقرار الإداري من أهم ما يميز عمل الإدارة . لذلك فإن التنفيذ المباشر يحاط بضمانات كثيرة لسلامة التنفيذ وبنفس الوقت حفاظا على مصالح الأشخاص،لذلك برزت عدة نظريات لتبرير مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري، وهذه النظريات تعد أسسا فقهية لهذا المبدأ.

١-الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص٦٥٢.

٢-لمزيد من التفاصيل أنظر المرجع ذاته،ص٦٥٣.

٣-أكرم عارف مساعدة، "القرار الإداري"،رسالة ماجستير غير منشورة،كلية الحقوق،الجامعة الأردنية،عمان،١٩٩٢،ص١٦٧.

كما أن هناك بعض النصوص القانونية تعتبر أساساً في تُمتع القرار الإداري بقوة تنفيذيـــة، فقد وضعت هذه النصوص جزاءات لضمان وحماية تنفيذ القرارات الإدارية، وسوف أتناول الأساس الذي بني علية مبدأ القوة التنفيذية من ضمن فرعين،وفي الفرع الثالث للحماية القانونية التي تضمـن تنفيذ القرارات الإدارية.

الفـــرع الأول

الأســاس الفقهـي لمبــدأ القــوة التنفيذيــة للقــرار الإداري

كون القرار الإداري من أهم وسائل الإدارة في العمل كان لا بد من تمتعه بقوة تنفيذية،وقدم الفقهاء عدة نظريات لتبرير مبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري،وقد جاءت جميعها لتؤكد ضــــرورة تمتع القرار الإداري بهذه القوة،ومع ما ظهر من بينها من تباين إلا أن لكل منها أنصارهـــا الذيـــن يدافعون عنها ويتبنونها،وهذه النظريات تنحصر في:

<u>أولاً</u> : قرينة سلامة القرارات الإدارية :-

يفترض في القرار الإداري الصادر عن الإدارة أنه صدر سليماً حتى وأن كان معيباً،إلى أن يثبت العكس، وذلك مرجعه إلى أن الإدارة لا تحمل الضغائن تجاه الأشخاص وليس لها أية أهداف أو غايات غير مشروعة.لذلك فمتى توافرت في القرار الإداري عناصر سلامته،فإنه يصدر عن الإدارة متمتعاً بقوة تنفيذية،فالعمل الإداري يحاط بضمانات خاصة،تتطلبها طبيعة الغاية من وجود الإدارة،كحسن اختيار الموظفين والرقابة الدائمة من الرؤساء،وإتباع الشكل والإجراءات المعينة،والتزام قواعد الاختصاص[١].

<u>ثانياً</u>:مسؤولية الإدارة عن أعمالها:-

تسأل الإدارة عن أعمالها مدنياً وإن كانت سلطة عامة[٢]، لذلك فقد نشأ قضاء التعويض إلــى جانب قضاء الإلغاء ليشكل القضاء الكامل، فالذي يخامره الشك بمشروعية القرار الإداري يطعن بـه

١-الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص٦٣٣.

٢-عادل سيد فهيم،القوة التنفيذية للقرار الإداري،د.ط،الدار القومية للطباعة والنشر،القاهرة،ص١٩٥.

بهدف إلغاءه، فإلى جانب دعوى الإلغاء يقوم بالمطالبة بالتعويض عن هذا القرار.وحكم المحكمة بالتعويض عن القرار غير المشروع هو مسؤولية الإدارة عن قرارها.

أما في الأردن فقد اشتمل قانون محكمة العدل العليا المعمول به على حق الأشخاص بطلب التعويض عن القرار الإداري غير المشروع[1].

ثالثاً: أن الإدارة تقف موقف المدعي عليها في دعوى إلغاء القرار الإداري:-

وهذا الأساس ناتج عن الأساسين السابقين إذ أن الباب مفتوح عند الشك في مشروعية القرار الإداري لمهاجمته وبيان عدم مشروعيته وقد كفلت الدساتير بشكل عام حرية التقاضي وحرية الالتجاء للقضاء . كما أن قوانين تشكيل محاكم القضاء الإداري قد تضمنت هذا المبدأ فقانون محكمة العدل العليا الأردنية وفي المادة (١٠) قد بين أن الدعوى تقام على مصدر القرار الإداري،فوضع القانون للإدارة مصدرة القرار الإداري بموضع المدعي عليه في دعوى إلغاء القرار الإداري يعطي الأشخاص ضماناً آخر بمواجهة الإدارة إذ أن وجود الإدارة كمدعى عليها مقابل المدعي الذي يطعن بمشروعية القرار الإداري يجعلها تقف موقف المدافع.

ونشأة هذا الأساس عن الأساسين السابقين نابع من أن الإدارة واستناداً للقرينة التي يحملها القرار، وهي السلامة، تشرع بتنفيذ القرار الإداري الأمر الذي يعطي الحق لمن يشك بمشروعية القرار الطعن به، وأن حق المدعي بطلب التعويض يجعل للإدارة سلطة بتنفيذ القرار الإداري.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لمبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري

يعزى الأساس القانوني لمبدأ القوة التنفيذية الذي تتمتع به القرارات الإدارية إلى الدساتير، فهي تتضمن بشكل عام ثلاث أنواع من السلطات[2]:السلطة التشريعية،السلطة التنفيذية،والسلطة القضائية.

١-أنظر المادة (٩/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٢.

٢-أنظر على سبيل المثال الدستور الأردني،المواد(٢٥،٢٦،٢٧).

ومدار بحثنا في هذا الفرع هو السلطة التنفيذية إذ أن الدساتير تعطيها صلاحية تنفيذ القوانين ووضع الأنظمة لتنفيذ هذه القوانين،وهذه الصلاحية لا بد لها من وسائل ومن أهم وسائلها القــرارات ولذلك كما تحدثنا عنها في المطلب السابق.

فقد ورد النص على ذلك في الدستور الأردني، في القسم الثاني من الفصــــل الرابــع فـــي المواد(١/٤٥) والمادة (٤٧) و(٤٨)، وكذلك المادة (١٣١) من الفصل التاسع.

وبموجب هذه المواد من الدستور لأردني في بينت تشكيل وواجبات السلطة التنفيذيـــة،فقـد ورد في المادة(٣١) : "هيئة الوزراء مكلفين بتنفيذ أحكام هذا الدستور".

لذلك فأن الدستور يعد من أهم الأسس القانونية التي تعطي السلطات التنفيذية صلاحيات تنفيذ القرار الإداري.

الفــرع الثالــث

الحماية القانونية لتنفيذ القرارات الإدارية

حيث أن الإدارة هدفها تحقيق المصالح العامة ولن أدواتها للعمل هي لتحقيق هــذه الغايــة، لذلك أوجد المشرع حماية كافية تضمن للإدارة حسن تسيير المصالح، ومنها حماية تنفيذ القـــرارات الإدارية لذلك أوجد المشرع نوعين من الحماية لتنفيذ القرارات الإدارية،تتمثل في الحماية الجزائيـــة والحماية الإدارية.

أولاً : الحماية الجزائية :-

الحماية الجزائية لضمان تنفيذ القرارات الإدارية تشكل جانباً مهماً لحماية تنفيذ القرارات فقد أوجد المشرع نصوصاً في بعض القوانين تتضمن إيقاع عقاباً على كل عمل قد يؤدي إلى الإخـــلال بتنفيذ قرار إداري.

فقد تضمنت قوانين العقوبات في الكثير من الدول عقوبات جزائية حماية لتنفيــذ القــرارات الإدارية . والمشرع إذ يطال بالعقوبة كل عمل من شأنه إعاقة تنفيذ قرار إداري، إنما هو تدخـــل من جانبه لحماية حسن سير المرافق العامة، وبالتالي حماية المصالح العامة التي حمايتها هدف مـــن أهداف قوانين العقوبات،وعلى سبيل المثال فقد تضمن قانون العقوبات الأردني رقـــم (١٦) لســنة

١٩٦٠،حماية تنفيذ القرارات الإدارية في المواد (١٨٢/١) و(٤٧٣/٢)،إذ جاء في المادة (١٨٢/١): "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانونا أو تنفيذ حكم قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين، وإذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفا عاما يعاقب بالحبس من أسبوع إلى سنة."

فيلاحظ أن العقوبة قد قررها القانون لكل من استعمل أو استغل سلطة وظيفته لعرقلة سير القوانين والأنظمة بنفس العقوبة المقررة لمن عرقل أو أخر الأوامر ويقصد بها القرارات الصادرة عن السلطات صاحبة الصلاحية.(١)

أما في المادة (١٨٣) من نفس القانون فقد جاء النص بها: " كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته وتنفيذ أوامر آمره المستند فيها إلى الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين دينارا أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاثة أشهر."، الأمر الذي يتبين معه أن التهاون في تنفيذ القرارات الإدارية مجرما ومعاقبا عليه قانونا.

أما في المادة (٤٧٣/٢) فقد جاءت العقوبة على الأشخاص اللذين يهملون أو يرفضون تنفيذ القرارات والأوامر الصادرة من السلطة الإدارية من نوع معين . فقد جاء النص بها: " يعاقب بالغرامة حتى خمسة دنانير من أهمل أو رفض طاعة أوامر السلطة الإدارية بإصلاح أو هدم الأبنية المتداعية ".

كما أن بعض نصوص التشريعات الأخرى قد جاءت حماية لتنفيذ القرارات الإدارية فعلى سبيل المثال المادة (١٦/هـ) من قانون التموين التي جاء النص بها: " يعاقب بغرامة لا تقل عن ٣٠ دينارا لا تزيد عن ٣٠٠ دينارا والحبس مدة لا تقل عن أسبوع ولا تزيد على شهر أو بكلتا العقوبتين حسب مقتضى الحال كل من:

هـ- خالف أيا من القرارات أو التعليمات التي يصدرها الوزير بموجب هذا القانون".

ثانياً : الحماية الإدارية:-

إعمالاً للحماية التي أوجدها المشرع لنفاذ القرارات الادارية،أوجد المشرع إلى جانب الحماية الجزائية الحماية الإدارية تمارس من قبل الإدارة العامة،ويعني ذلك أن من حق الإدارة وحماية لنفاذ

١- لمزيد من التفاصيل أنظر الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص٦٥٠.

قراراتها إيقاع نوعاً من العقوبات على المخـــالفين لــهذه القــرارات وتقــوم بإيقاعــها بنفســها . وتعد هذه الصلاحية استثنائية للإدارة،ومن قبيل امتيازاتها التي منحها إياها القانون العام[١]. ومثـــال ذلك في الأردن ما ورد في قانون الصحة العامة الذي أعطى الإدارة الحق في أقفال محلات مخالفة.

المبحــث الثــانــي

نظــام وقــف تنفيــذ القــرار الإداري

استناداً لمبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري،فإن هـــذا القــرار نــافذ بحــق الإدارة وبحــق الأشخاص، وعلية فإن الطعن في مشروعية القرار الإداري أمام القضاء الإداري متروك لمن يــرى أن هذا القرار يمس مصلحته، والطعن المقدم للقضاء لا يؤثر على القوة التنفيذيـــة للقــرار الإداري وليس له أن ينال من قوته التنفيذية .

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز استثناءً أن يوقف تنفيذ القرار الإداري الطعين حتــى يصار للبت في مشروعيته من قبل القضاء. وقد تقرر نظام وقف التنفيذ في التشــريعات الإداريــة والتي تحكم تشكيل وتنظيم المحاكم الإدارية.

فنظام وقف تنفيذ القرار الإداري هو استثناء،والاستثناء كما هو معروف بخلاف الأصل وفي هذا البحث سوف أتناول نظام وقف التنفيذ من خلال مطلبين:

المطلــب الأول:- الطابع الاستثنائي لنظام وقف التنفيذ.

المطلــب الثاني:- الأساس الفقهي والقانوني لنظام وقف التنفيذ.

١-أنظر في ذلك شطناوي،دراسات في القرارات الإدارية،مرجع سابق،ص.ص٣٥٢-٣٥٤.

المطلـــب الأول

الطابـــع الاستثنائـــي لنظـــام وقـــف التنفيـــذ

تقديم دعوى قضائية للطعن بالقرار الإداري لا توقف كأصل عام تنفيـــذ القـــرار الإداري، وتستمر الإدارة بتنفيذ القرار الإداري الطعين حتى تتحقق المحكمة من مشروعية هذا القرار، فـــهي إما أن تقضي بإلغائه وبهذه الحالة ينتهي القرار الإداري،وإما أن تقوم المحكمة برد الدعوى الأمـــر الذي يعني أن هذا القرار سليم.

الفـــرع الأول

الأثـــر غيـــر الواقـــف للدعـــوى

قد تؤكد النصوص القانونية على الأثر غير الواقف للدعوى ، فقد أكد قانون مجلس الدولـــة الفرنسي بالمادة (١/٩) من مرسوم ٣٠ سبتمبر لعام ١٩٥٣ على ذلك،إذ جاء في مضمونها بأنه:

"لا يترتب على تقديم الطلب لمجلس الدولة وقف نفاذ القرار المطعون فيه إلا في الأحـــوال الخاصة والتي ينص فيها القانون على خلاف ذلك، والتي يأمر فيها قسم القضاء الإداري أو الجمعية العمومية لمجلس الدولة بوقف نفاذ القرار المطعون فيه"[١].

أما في مصر فقد ورد النص صريحاً في المادة (١/٤٩) من قانون مجلس الدولة رقـــم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ م، والذي جاء فيه : " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقـــف تنفيـــذ القـــرار المطلوب إلغاءه ".

أما في الأردن فإنه لم يرد النص على الأثر غير الواقف للدعوى بقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢،وإنما ورد النص على ذلك في قانون تشكيل المحاكم النظاميـــة رقـــم (٢٦) لسنة ١٩٥٢[٢]،وذلك في المادة (١٠/٣/ي) بالنص التالي: " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمـــة

١- راجع بهذا الخصوص الساري، نفاذ القرارات الإدارية، مرجع سابق،ص٤١٦.

٢- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢،الصفحة (١٥٩)،العدد (١١٠٥)،الجريدة الرسمية ١٩٥٢/٤/١٦.

العدل العليا وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاءه "،ومما يلاحظ أن المشرع الأردني وهو قد أحسن إذساير التشريع في الدول المقارنة حتى أن الألفاظ المستخدمة في هذا النص تكاد تكون نقلا حرفياً عن قانون مجلس الدولة المصري . إلا أن المشرع الأردني وبعد إصدار قانون محكمة العدل العليا لم يتضمن هذا النص، علما أن المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا قد جاء بالنص على بقية المادة (٣/١٠/ي) من قانون تشكيل المحاكم النظامية بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية مع بقية الطلبات التي تنظرها المحكمة وتصدر فيه أحكاما تمهيدية.

وكان الأجدر بالمشرع أن يأتي بالنص على الأثر غير الواقف للدعوى في قانون محكمة العدل العليا لكان في موقعة الذي يجب أن يكون فيه، وخاصة بعد أن فُصلت محكمة العدل العليا عن محكمة التمييز، وأصبح لها نوع من الاستقلالية بصدور قانونها رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ لأول مرة.علما أن أخر تعديل طرأ على قانون تشكيل المحاكم النظامية كان بالقانون رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤.

أما القضاء فقد جاءت الأحكام الصادرة عنه بذلك، في أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي: "المبدأ العام في أنه ليس للطعن بالقرار الإداري أمام مجلس الدولة أثر واقف."[١] ، وقد جاء الحكم الصادر عن مجلس الدولة ليقرر أن عدم وقف التنفيذ هو مبدأ عام في حالة الطعن في القرار الإداري، وعلى نفس الخطى جاءت أحكام المحاكم الإدارية في مصر ،ففي حكم صادر عن محكمة القضاء الإداري قالت المحكمة: "..... يؤخذ من ذلك أن كل قرار إداري يكون مشمولاً بالنفاذ بقوة القانون،ولا يترتب على مجرد طلب إلغاءه أمام محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذه "[٢].

أما بالنسبة لأحكام محكمة العدل العليا الأردنية فهي لا تتضمن أية إشارات أو تفصيلات لهذا المبدأ، وإنما كانت المحكمة تقول كلمتها بشأن طلب وقف التنفيذ دون التعرض لأي حديث عن الأصل العام للقرارات الإدارية،أو بيان مدى تأثير تقديم دعوى لإلغاء القرار على نفاذ هذا القرار،الأمر الذي يعد سكوتاً عنه،لا أعلم أهو مقصود من قبل المحكمة أم أنه عفوي[٣].

١- مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص٤٢٦.

٢- الإدارية العليا رقم (٥٥٩) تاريخ ٦/٥/١٩٧٨.

٣-عدل عليا(٥٦/٢٢)ع(٧)الصفحة ١٩٦٢،٤٠٧،و (٥٦/٧٧)،ع(١)،الصفحة١٩٦٢،٦٧٣،و(٨٤/٦)،ع(٣)، الصفحة١٩٨٥،٣٣٥،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،مطبعة التوفيق،عمان.

وقد قدم الفقهاء في معرض ما كتبوه عن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية مجموعة من التبريرات لقاعدة الأثر غير الواقف للدعوى لعل أهمها:

أولاً :- فكرة القرار التنفيذي[١]

ويرجع اصل هذه الفكرة إلى نهاية القرن التاسع عشر وقال بها (هوريو) ويقول مع من أيده في هذه النظرية أن القرار الإداري الذي يصدر عن الإدارة يكون قابلا للتنفيذ بذاته ودون حاجة اللجوء للقضاء، وقد قيل في ذلك أن القرار الإداري المتمتع بقرنية السلامة والصحة هو مشروع أصلاً حتى يثبت العكس، وبما أن الإدارة تسعى لتحقيق الصالح العام ومن وسائلها في ذلك القرارات الإدارية، وقرينة السلامة المفترضة والمقررة لصالح الإدارة ، يقابلها حق الطعن بها من قبل الأشخاص أمام القضاء بهذه القرارات لتحقيق الرقابة على المشروعية.

بالتالي فأن القرار الإداري والذي هو أحد وسائل الإدارة للعمل لابد من أن يتمتع بقوة تنفيذية تكفل حسن سير قيام الإدارة بعملها بدون أدنى إعاقة، وبالتالي رفع دعوى لمخاصمة القرار الاداري يجب في الأصل أن لا توقف تنفيذ القرار الإداري.

ثانياً :- فكرة الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية.

ومؤدى هذه الفكرة بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بعدم تدخل السلطات باختصاصات بعضهما البعض.ومنه عدم تدخل السلطة القضائية بأعمال السلطة التنفيذية ونتيجة لهذا المبدأ فأن رفع الدعوى لدى القضاء يجب أن لا يؤثر في الأصل على تنفيذ القرار الإداري فلو أعطي القضاء صلاحية مطلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري فأن ذلك يؤدي إلى عرقلة سير عمل الإدارة وغل يدها

١- أنظر محمد فؤاد عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،ط١،١٩٩٧،دار الفكر الجامعي،الإسكندرية ،ص.ص٩-١٤.

عن إنفاذ قراراتها . الأمر الذي ينتج عنة تدخل مباشر من القضاء في أعمال الإدارة وحيث أن رقابة القضاء الإداري في دعوى الإلغاء هي رقابة لاحقة،بحيث لا يحق للقاضي التدخل في وظائف الإدارة،لأنه لا يملك أن يصدر إليها أية أوامر بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل[١]،لذلك لا بد من أن تستمر الإدارة في تنفيذ قراراتها حتى بعد تقديم دعوى للطعن بها.

ثالثاً :- اعتبارات عملية تمليها طبيعة نشاط الإدارة.

وهذه النظرية يذهب أصحابها إلى أن الإدارة تتحمل عبء إشباع الحاجات العامة،وأن العمل الإداري يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة فأنه يكون من المنطقي أن يفترض فيه الضرورة والاستعجال[٢].

لذلك يفترض أن لا يكون هناك أي تعطيل أو عرقلة لسير العمل الإداري لمجرد رفع دعوى الإلغاء كما أن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد يقضي بعدم تعطيل هذه المرافق،وإغراق العمل الإداري في الفوضى خاصة مع بطء إجراءات التقاضي وطول زمن الفصل في الدعاوى وبالتالي أضرارا واضحا بالصالح العام[٣].

وبالنظر إلى هذه النظريات وما واجهته من انتقادات فانا اذهب مع الدكتور محمد عبد الباسط[٤] في أن جميع هذه النظريات والأفكار تتساند في تعليل وتبرير الأثر غير الواقف للدعوى وذلك حماية للصالح العام كضرورة من ضرورات عمل الإدارة ودوام سير المرافق العامة.

١- عبد الغني بسيوني عبد الله، **وقف تنفيذ القرار الإداري**،ط١، ١٩٩٠،منشأة المعارف،ص١٢.

٢-المرجع السابق،ص١٢.

٣-عبد الباسط،**وقف تنفيذ القرار الإداري** ، مرجع سابق ، ص. ص ١٦_١٧.

٤-المرجع السابق،ص. ص ١٨-٢٠.

الفـــرع الثـــانـــي

وقف التنفيذ كاستثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للدعوى

وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء من مبدأ الأثر غير الواقف للدعوى اصبـــح مســـتقرا، فمجرد رفع دعوى لإلغاء القرار الإداري لا تؤدي هذه الدعوى إلى وقف تنفيذ هذا القرار الطعيـــن، فالحكم الصادر عن القضاء بإلغاء القرار حجية مطلقة في مواجهة الكافة ويؤدي إلى إنهاء القـــرار وإزالة آثاره بأثر رجعي.ولكن إذا قامت الإدارة بتنفيذ هذا القرار ثم قضت المحكمة بإلغائـــه، فـــلا يكون هناك فائدة تُرتجى من هذا الإلغاء، مما يعني أن هذا الحكم القضائي عديم الجدوى،حتـــى وإن عوضته الإدارة عن الضرر الذي أصابه من جراء تنفيذ قرارها غير المشروع والذي قضت المحاكم بإلغائه،إلا أن المتضرر قد يرى أن التعويض مهما بلغ فلن يعوضه عن الأضـــرار التـــي لحقـت به.وبالتالي فإن رقابة القضاء على أعمال الإدارة وفحصه لمشروعية القرارات الإداريـــة لا فـــائدة منه،ويقول الـــدكتـــور عبد الغني بسيوني عـــبدالله[١]: " أن تطبيق قاعدة الأثر غير الواقف للدعاوى على إطلاقها سيؤدي في بعض الأحيان إلى إلغاء الدعوى ذاتها ويحول الحكم الذي يصدر بالإلغـاء إلى حكم صوري مجرد من كل آثاره إذا ما أسرعت الإدارة ونفذت القـــرار دون انتظـــار حكـــم القضاء في المنازعة " ، لذلك كانت مقتضيات العدالة تتطلب وجود استثناء على قاعدة الأثر غـــير الواقف للدعوى.

لذ لك أوجدت التشريعات نظام وقف تنفيذ القرار الإداري كاستثناء على الأصـــل ونظـــام وقف التنفيذ يمارس كإجراء مستعجل من قبل المحاكم ذات الاختصاص.

وقد ورد النص على أن هذا الاستثناء في قانون مجلس الدولة الفرنسي إذ ورد في المـــادة (٤٨) من المرسوم الصادر سنة ١٩٤٥م حيث بينت هذه المادة: " بأنـــه لا يـــترتب علـــى الطعـــن

١-بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص١٤.

بالقرار أمام مجلس الدولة أي أثر واقف إلا إذا تم الأمر على خلاف ذلك من القســـم القضـــائي أو بواسطة الجمعية العمومية بكامل هيئتها ".

كما أن المادة (١/٩) من المرسوم الصادر سنة ١٩٥٣ مـــن قـــانون المحـــاكم الإداريـــة الفرنسية: "لا يترتب على رفع طلب إلى المحكمة الإدارية أي أثر واقف إلا إذا أمرت المحكمة على خلاف ذلك بصفة استثنائية ".

أما في مصر فقد نصت المادة (٤٩) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ " لا يترتب علـــى رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقـــف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

أما في الأردن فإن المشرع أيضاً وأسوة بباقي التشريعات فإنه قد أورد النص عليها وذلـــك في موضعين[١] :-

١-قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة١٩٥٢ وذلك في المادة (١٠/٣/ي): " لا يـــترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه علـــى أنـــه يجـــوز للمحكمة بعد سماع أقوال المستدعي أن تأمر بوقف تنفيذ القرار مؤقتاً إذا رأت أن نتائج التنفيـــذ قد يتعذر تداركها "،إلا أن هذا النص أصبح غير معمول به في الوقت الحالي بعد صدور قـــانون محكمة العدل العليا.

٢- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ وذلك في المادة (٢٠): " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى سواءً عند تقديمها أو بعد النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتـــاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها".

وباستعراض النصوص المتقدمة يلاحظ عليها أنها قد أوردت صلاحية المحاكم بوقف تنفيـــذ القرار الإداري المطلوب إلغاءه كاستثناء على الأصل.

١-مما يلاحظ أن المشرع الأردني لم يعدل قانون تشكيل المحاكم النظامية فيما يخص محكمة العدل العليا.

إذ أن جميع النصوص قد أوردت ذلك بعد أن بينت الأصل بانه لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري إلا في أحوال استثنائية وضمن شروط محددة وهذا الاستثناء من الأصل العام.

وهذه القوة التنفيذية للقرار الإداري والأثر غير الواقف للدعوى مفروض عليه ضمانه تقيده بحدود الغايات المتوخاة منه فلا يتجاوزها إلى تعطيل نشاط الإدارة[١]، وغاية وهدف ذلك كله هو تحقيق المصالح العامة مع المصالح الخاصة.

وجميع النصوص القانونية المقررة لنظام وقف التنفيذ كاستثناء على الأصل تهدف من ذلك أيضا تحقيق المصلحة العامة وذلك من خلال عدم تعرض القرارات الإدارية غير المشروعة للمصلحة الخاصة.

وإيجاد نظام وقف التنفيذ كاستثناء على الأصل يحقق التوازن فيما بين المصلحتين وباستعراض النصوص المتقدمة بشأن ايجاد نظام وقف التنفيذ في القوانين المنظمة للمحاكم الإدارية تجدر بالذكر ملاحظة ما وقع فيه المشرع الأردني من تكرار واضح لنظام وقف التنفيذ حيث أن النص الوارد في قانون تشكيل المحاكم النظامية قد تكرر بشكل حرفي في قانون محكمة العدل العليا وقد يقول البعض بأن هذا التكرار يرجع إلى أن صدور قانون محكمة العدل العليا لاحق لصدور قانون تشكيل المحاكم النظامية.ولكن كما أسلفنا القول كان يحسن بالمشرع الأردني إلغاء جميع النصوص المتعلقة بمحكمة العدل العليا كصفة من صفات محكمة التمييز لأن النصوص الجديدة لقانون محكمة العدل العليا قد جاءت بنفس الأحكام باستثناء تعديلات قليلة.

هذا من ناحية النصوص القانونية، أما بالنسبة لنظام وقف التنفيذ في قرارات المحاكم فقد وردت بعض الأحكام والتي تبين من خلال تحليلها أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد استثناء على الأصل فقد وردت اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي بشكل مضطرد وبات وقف التنفيذ استثناء من الأصل ومن هذه الأحكام:" إذا أدى تطبيق المبدأ العام وطبقا له -ليس للطعن أمام مجلس الدولة

١- محمد فؤاد عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص ٣١ .

أثر واقف في نزاع معين-إلى إلحاق ضرر جسيم بالطاعن أو أنشاء مركز يصعب تعديلـــه فيجـــب الخروج على هذا المبدأ........ "[١].

وسارت المحاكم الإدارية في مصر على هذا النهج وقررت الأحكام الصادرة عنها ذلك ففـــي حكم صادر عن المحكمة الإدارية العليا جاء قولها : " .. الأصل العام في القــــرارات الإداريـــة أن تكون واجبة النفاذ ولا يترتب على الطعن فيها بالإلغاء وقف تنفيذها ،إلا أنه استثناء من هذا الأصل يجوز للمحكمة أن تقضي بوقف تنفيذ القرار الإداري."[٢]

وفي حكم آخر لها قررت : " أن وقف تنفيذ القرار الإداري ينطوي على خروج على هــــذا الأصل"[٣] .أما في أحكام محكمة العدل العليا في الأردن فلم أجد تعليلاً وارداً على أحكامـــها بوقف التنفيذ ، وكانت تصدر حكمها بوقف تنفيذ القرار الإداري بـــدون أيـــة تعليـــلات أو توصيات[٤].

ويلاحظ من خلال استعراض اجتهادات المحاكم السابقة بأن الطابع الاستثنائي قد جـاء صريحاً من خلال منطوق الأحكام الأمر الذي لا يتطلب المزيد من التحليل أو التفصيل.

وبعد استعراض جميع النصوص المقررة لنظام وقف التنفيذ واجتهادات المحاكم بهذا الخصوص نلاحظ أن الاستثناء هو طابع هذا النظام.

١-مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص٠ ٣١.

٢-المحكمة الإدارية العليا(٥٥٩)تاريخ٦/٥/١٩٧٨.

٣- المحكمة الإدارية العليا(٢٠١٦)تاريخ١٦/٢/١٩٨٥.

٤- أنظر الأحكام المشار إليها في هامش الصفحة (٢٢)من هذه الدراسة.

المطلب الثاني

الأساس الفقهي والقانوني لنظام وقف التنفيذ

يتمتع نظام وقف التنفيذ بأساس فقهي وآخر قانوني يبرران أهمية وجوده كإجراء مستعجل له طبيعة استثنائية،وسوف نتناول هذين الأساسين في هذا المطلب ضمن فرعين.

الفرع الأول

الأساس الفقهي لنظام وقف التنفيذ

وجدت عدة نظريات بررت وجود نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون في مشروعيتها وهذه النظريات هي :

أولاً : التوازن بين المصلحتين العامة والخاصة.

المصلحة العامة – كما أسلفنا- هي هدف وغاية وجود الإدارة،ومن وسائل الإدارة لتحقيق هذه الغايات القرارات الإدارية،وتطبيق الإدارة لهذه القرارات قد يؤدي إلى تعارض المصالح الخاصة والمصلحة العامة،فإذا أبقيت يد الإدارة مطلقة بتنفيذها لهذه القرارات قد يؤدي ذلك إلى حصول نتائج يستحيل تداركها،وخاصة بزيادة مظاهر تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة وفيما يتعلق بحقوق وحريات الأشخاص(١).

ومن المعروف دستورياً وقانونياً أن الحقوق والحريات مصانة بجدران قوية من النصوص. الأمر الذي يستتبع بعد ذلك ضمان تفعيل هذه الحماية وليس تعطيلها . فما هو مصير هذه الحقوق والحريات والتي ينال منها القرار الإداري فيما لو قضي بعدم مشروعيته بعد تنفيذه.

وبنفس الأهمية التي ينظر بها إلى قاعدة الأثر غير الواقف للدعوى والذي كما أسلفنا هدفه عدم تعطيل وشل فاعلية الإدارة وعملها،إذ يجب أن يكون هنالك ضمان للأفراد تجاه هذه القوة التنفيذية للقرار الإداري ومن مقتضيات الحفاظ على المصالح الخاصة متى كان لذلك ضرورة. ويقول

١-عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص٤٣.

الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : " وفي مثل هذه الأحوال تبدو أهمية وفائدة نظام وقف التنفيذ في كبح جماح الإدارة وتوقي نتائج مخالفة الإدارة للقانون التي يتعذر تداركها إذا قضي ببطلان القرار المطعون فيه وذلك مهما كانت الحدود المضيقة لنطاقه"[1].

ثانياً : ضرورات عملية تتطلبها المحاكم .

برزت الضرورة ملحة لوجود نظام وقف تنفيذ للقرارات الإدارية المقام ضدها دعوى إلغاء، وذلك لما تعانيه الكثير من المحاكم من زيادة الأعباء الملقاة على عاتقها وهي تزداد يوماً عن يوم وتتراكم تبعاً للتطور والتقدم، كما أن التشعب الكبير في اختصاصات المحاكم وزيادة نشاط الإدارة كل ذلك يؤدي بانعكاساته السلبية على آلية وسرعة البت في الدعاوى من قبل المحاكم،لهذه الأسباب كان لا بد من إيجاد وسيلة يستطاع من خلالها الحد من تأثير فاعلية القرار الإداري تجاه من قد يتضرر من تنفيذه،قبل البت في موضوع الدعوى من قبل القضاء،وعلى هذا فإن نظام وقف تنفيذ القرار الإداري يضمن بشكل لا تتعطل فيه مقتضيات الصالح العام.

ونظام وقف التنفيذ تتجلى أهميته من هذه الناحية بالنظر إلى بطء البت في طلب وقف التنفيذ ذاته فما البال في دعوى إلغاء القرار ذاته.

فإذا أوقف تنفيذ القرار الإداري من قبل المحكمة قبل البت في الدعوى ثم تبين بعد ذلك ونتيجة الحكم بهذه الدعوى بأن القرار غير مشروع يتوجب إلغائه فإنه لا يتصور وجود أي ضرر أو حدوث أية نتيجة لا يمكن تداركها.

كما أن النقص المتزايد في أعداد القضاة وخاصة في الأردن له من أثاره السلبية في هذا المجال بشكل لا يمكن تغافله.

١- عبدالباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص٤٣.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لنظام وقف التنفيذ

يعتبر الأثر غير الواقف للدعوى هو الأصل المقرر قانوناً والمعمول به من قبل المحاكم . ووقف التنفيذ هو الاستثناء من هذا الأصل،وهذا الاستثناء لا بد له من اصل تشريعي يقوم عليه وهذا الأساس التشريعي لا يتصور أن يكون إلا في شكلين:-

أولاً : ورد النص صراحة بالتشريع على وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مباشرة.

وهذا يعني أن مجرد رفع طلب لإلغاء القرار الإداري يكون نتيجته المباشرة إزاء ذلك هــو وقف تنفيذ القرار الإداري ولهذه الحالة تطبيقات في فرنسا وبعض الدول الأخرى [١] .

ولا يوجد في مصر والأردن مثل هذه النصوص .

ثانياً : جعل وقف التنفيذ بموجب سلطة تقديرية للمحكمة.

وفي هذه الحالة يكون للمحكمة وبموجب صلاحياتها التقديرية، وفي ظل توافر شروط معينة منها شروط شكلية وأخرى موضوعية، لها أن تصدر قرارها بوقف تنفيذ القرار الإداري .

وهذه النصوص معمول بها في فرنسا ومصر والأردن،إذ جعلت هذه النصــوص للمحكمــة التقدير وبعد التأكد من توافر شروط معينة أن تقضي بوقف التنفيذ.

١- هذا هو الأصل العام المعمول به في بعض الدول كما هو الحال في ألمانيا وبعض الدول الأخرى، لمزيد من التفاصيل عن ذلك أنظر عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق ، ص .ص (٥٣-٥٥).

شـــروط قبـــول طلـــب وقـــف تنفيـــذ القـــرار الإداري

الطبيعة التي يتمتع بها نظام وقف التنفيذ وهي أنه نظام استثنائي وليس أصيـــل،جعـــل المشرع والقضاء يتشددان في تقريره؛ لكيلا يصبح أصلا على التنفيذ،لهذا يتعين وضــــع قيـــود تجعل من قبول هذا الطلب منسجماً مع طبيعته الاستثنائية.

وفي هذا الفصل سوف أتناول شروط قبول طلب وقف التنفيذ والتي تتمثل فـــي تحقـــق شرطين،ويسميها بعض فقهاء القانون الشروط الشكلية[١]،وتقتضي دراسة هذه الشروط تقســـيمها إلى مبحثين :-

المبحث الأول :- تعلق الطلب بقرار إداري قابل للتنفيذ.

المبحث الثاني :- تقديم طلب لوقف تنفيذ القرار الإداري الطعين.

وحيث أن موضوع هذه الدراسة هو وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين فـــهذا يعنـــي أن تعلق مجال هذا البحث بعموميته هو القرار الإداري الطعين وإن وقف تنفيذ هـــذا القـــرار هـــو موضوع الدراسة.

١- أنظر على سبيل المثال بسيوني،وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ، ص٧٩ ، و عبد الباسط،وقف تنفيذ القـــرار الإداري، مرجع سابق ،ص٢٠٠.

المبحـــث الأول

تعلـــق الطلـــب بقـــرار إداري قابل للتنفيـــذ

حيث أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتق من إلغاء القرارات الإدارية كان ذلك يعنـي أن طلب وقف التنفيذ يجب أن ينصب على القرار الإداري ذاته وحيـــث أن القـــرار الإداري لا يخرج إلى حيز الوجود ولا يؤدي إلى التأثير على مصالح الأشخاص إلا بعد أن تشـــرع الإدارة بتنفيذه،فإن ذلك يستوجب أن يكون القرار الإداري أكتسب الصبغة التنفيذية،لذلـــك وفـــي هـــذا المبحث سوف أتناول القرار الإداري في مطلبين :-

المطلب الأول:- ماهية القرار الإداري.

المطلب الثاني:- قابلية القرار الإداري للتنفيذ.

المطلب الأول

القرار الإداري

تشكل دراسة القرار الإداري جزءاً مهماً للتعرف على موضوع طلب وقف التنفيذ لكونه يشكل أداةً ووسيلة مهمة من وسائل الإدارة في عملها، وفي هذا المطلب سوف أتنـــاول القـــرار الإداري في فرعين :

الفرع الأول : تعريف وأركان القرار الإداري.

الفرع الثاني : أشكال القرار الإداري.

الفرع الأول

تعريف وأركان القرار الإداري

لم تضع التشريعات في كل من فرنسا ومصر والأردن تعريفـــاً للقـــرار الإداري لذلـــك كانـــت التعريفات المعتمدة للقرار الإداري من صنع الفقه والقضاء.

وأنا أرى أن عدم وضع تعريفاً من قبل المشرع هو الأسلوب الصحيـــــح إذ أن وضـــع تعريف للقرار الإداري من قبل المشرع يعني ذلك تقنيين هذا التعريف بحيث لا يجوز الخـــروج عنه.

ويعرف فقهاء القانون الإداري القرار الإداري عدة تعريفات؛ فيعرفه الأستاذ (هوريـــو) بأنه : "تصريح وحيد الطرف من الإدارة صادر عن السلطة الإدارية المختصة بصيغـــة النفـــاذ

وبقصد إحداث أثر حقوقي"[١]ويعرفه الدكتور زين العابدين بركات : " تصريح كتابي يصدر بصيغة النفاذ عن سلطة إدارية مختصة وحيدة الطرف أو متعددة الأطراف وذلك لإحداث أثر حقوقي"[٢]،أما الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب فإنه يعرفه: "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"[٣].

وقد تصدى القضاء لتعريف القرار الإداري،وقدم عدة تعريفات تكاد تكون متطابقة فيما بين كل من فرنسا ومصر والأردن.

ففي فرنسا عرفه مجلس الدولة الفرنسي تعريفا متطابق ومتأثر بالتعريف الذي جاء به فقه القانون الإداري في فرنسا، ولم يلاحظ أي تعارض بينهما في هذا الخصوص[٤].

وعرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية كالآتي : " أن قضاء هذه المحكمة استقر على تعريف للقرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"[٥].

وقد تصدت محكمة العدل العليا الأردنية لتعريف القرار الإداري، في العديد من الأحكام الصادرة عنها،وجاء في أحد قراراتها:"من المتفق عليه فقهاً وقضاءً، أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث مركز قانوني معين "[٦].

وفي قرار آخر لها عرفت القرار الإداري بأنه : "هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين أو تغييره أو تعديله أو إلغاءه متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء المصلحة العامة"[٧] .

١- مشار إليه لدى زين العابدين بركات،الموسوعة الإدارية،د.ط،١٩٧٤،دار الفكر،بيروت،ص ٤٧٢.

٢- المرجع ذاته، ص ٤٧٤.

٣- مشار إليه لدى عبد الباسط،أعمال السلطة الإدارية،مرجع سابق ،ص١١.

٤- أنظر بركات،المرجع ذاته،ص ٤٧٣.

٥- الإدارية العليا طعن (٣٤١٣) لسنة ٣٣ ق تاريخ ١٩٨٨/١١/٢٦ .

٦- عدل عليا (٧٩/١٤٥) مجلة نقابة المحامين الأردنيين،العدد (٤) ص٤٧٣،،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٨٠.

٧- عدل عليا (٩٧/٢٥٤) مجلة نقابة المحامين الأردنيين،العدد (٩)،ص٣٢١٧،مطبعة التوفيق،عمان، ١٩٩٨.

وبتحليل هذه التعاريف نجد أنها تحتوي على قواسم مشتركة فيما بينها حتى أنها تكاد تتطابق ،فالمحكمة الإدارية العليا في مصر قد عرفت القرار الإداري بتعريف يكاد يتطابق مع تعريفات مجلس الدولة الفرنسي المأخوذة عن الفقه الفرنسي.

أما محكمة العدل العليا الأردنية فإنها قد أحسنت صنعاً عندما جاءت بالتعريف الثاني وهو تعريف حديث لها إذ جاء هذا التعريف مستجمعاً للأسس القانونية والفقهية للقرار الإداري،وهي مع ذلك لم تخرج كثيراً عن تعريف القضاء الإداري المقارن،إلا أن جميع هذه التعريفات قد تعرضت لانتقادات وهي أن القرار الإداري " إفصاح الإدارة عن إرادتها " الأمر الذي يخرج سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار من هذا التعريف وهو ما يعرف بالقرار الضمني أو السلبي.

وبذلك يكون التعريف الذي وضعه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب هو تعريف موفق،فقد جاء مختصراً وشاملاً بنفس الوقت،إذ يجعل القرار الضمني والسلبي مشمولاً بهذا التعريف.

ومن خلال تعريف القرار الإداري فإننا نستطيع القول بأن القرار الإداري يتكون من مجموعة من الأركان يجب توافرها حتى يقوم القرار الإداري بشكل سليم وهذه الأركان وباستنتاجها من التعريف تكون :-

١-صدور القرار عن الإدارة بوصفها سلطة عامة.

٢-صدور القرار بإرادة الإدارة المنفردة.

٣-أن يترتب على القرار آثار قانونية.

أولاً :صدور القرار الإداري عن الإدارة بوصفها سلطة عامة :-

يحدد الدستور عادة السلطة التنفيذية،التي تتكون من رأس الدولة والحكومة والأجهزة الإدارية الأخرى[١].وتمارس السلطة التنفيذية أعمالها بوصفها أداة لإشباع الحاجات العامة ومن وسائلها في ذلك القرارات الإدارية.والقرارات الإدارية هي محل الطعن بدعوى الإلغاء والتي يجب أن تكون صادرة عن السلطة الإدارية بمفهومها السابق.وبذلك تخرج تصرفات السلطتين التشريعية والقضائية من مجال الرقابة القضائية بدعوى الإلغاء،كما تخرج تصرفات الأشخاص العاديين وأعمال الجهات الأخرى غير الإدارية من مجال هذه الرقابة.

١- أنظر على سبيل المثال المواد (٤١)وما بعدها من الدستور الأردني ، والمواد (١٣٧)وما بعدها من دستور جمهورية مصر العربية.

إلا أنه قد اعتبر بمنزلة القرار الإداري - من حيث قابليتها للرقابة القضائية وقابليتها للطعن بالإلغاء – بعض القرارات التي تصدر عن بعض الجهات،كون هذه الجهات تسعى لتحقيق المصلحة العامة وتتشابه في تنظيمها مع الإدارة،كما هو الحال في النقابات والمؤسسات العامة التي تشكل بقوانين[١]وقد جاءت اجتهادات المحاكم بهذا الخصوص مضطردة إذ أن مجلس الدولة الفرنسي قد قرر في أحد أحكامه : " أن المحاكم الإدارية تختص بالمسائل المتعلقة بالشركة الوطنية لنقل الجوي(إيرفرانس) كونها مكلفة باستغلال مرفق النقل الجوي وهو مرفق عام وبالأمور التي تمس تنظيم هذا المرفق"[٢].

أما محكمة القضاء الإداري في مصر فقد جاء في أحد أحكامها : " أن الرأي الراجح فقهاً وقضاءً في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن، أنها تدخل في نطاق المؤسسات العامة– وهي المؤسسات الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة - إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام .... ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية مما يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري"[٣].

وقد اقتفت محكمة العدل العليا الأردنية نهج مجلسي الدولة في كلٍ من فرنسا ومصر إذ جاء في أحد أحكامها:"حيث أن مؤسسة عالية قد أنشئت بمقتضى قانون وأنها تعد مرفقاً عاماً وهو مرفق النقل الجوي،فهي من المؤسسات العامة،والقرارات التي تصدر عنها هي قرارات إدارية وبالتالي يكون من اختصاص محكمة العدل العليا النظر بالطعن المقام من المستدعية......"[٤]. وفي حكم آخر لها بينت الوجه العكسي لهذا النوع من القرارات إذ جاء في هذا القرار: " استقر الاجتهاد على أن القرار لا يعتبر قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام. وبما أن النقابات العمالية المؤسسة بموجب نظام صادر عن الهيئات العامة ومنها

١-عبد الباسط،أعمال السلطة الإدارية،مرجع سابق،ص.ص١٢٥-١٢٦.

٢-مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص ٦١٢.

٣ – محكمة القضاء الإداري،سنة (٥) قضية (٥٠٤) لسنة ٣ق تاريخ ١٩٥٠/١٢/٢٦.

٤- عدل عليا (٧١/١٤٢) مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع(١)، الصفحة (٢٥)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٧٣.

نقابة أصحاب المهن الميكانيكية هي ليست واحدة من هذه الجهات وبالتالي فإن القرار الصادر عنها لا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا"[١].

ومن خلال استعراض جميع الأحكام يتضح لنا أن هذه القرارات وإن كانت غير صادرة عن الإدارة إلا أنها تعد بمثابة قرارات إدارية يقبل الطعن بها بدعوى الإلغاء،ولها مقومات القرارات الإدارية بالشكل السابق بوصفها سلطة عامة،وذلك باستخدامها وسائل القانون العام لتحقيق مصلحة عامة،وذلك لأن السلطة الممنوحة للإدارة بإصدار القرار تنشأ علاقة غير متوازنة بين الإدارة صانعة القرار وبين من يوجه له القرار[٢].وبذلك تخرج أعمال الإدارة بممارستها لأعمال تحكمها القوانين الخاصة وتكون الإدارة بهذه الصفة تتصرف كالأشخاص كما لو قامت الإدارة باستئجار مبنى يملكه أحد الأشخاص لإشغاله من قبل الادارة لأن الادارة تتصرف بوصفها شخص عادي وليس سلطة عامة وهذه العلاقة تحكمها القوانين الخاصة.وهي بذلك لا تعتبر من قبيل الأعمال أو القرارات القابلة للطعن بدعوى الإلغاء.

<u>ثانياً</u> : صدور القرار بإرادة الإدارة المنفردة :-

لا يصدر القرار الإداري إلا بإرادة الإدارة،وهو ما يعبر عنه بإفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة. وبذلك تخرج العقود الإدارية من نطاق دعوى الإلغاء كون العقد الإداري كغيره من العقود وليد توافق إرادتين.وإفصاح الإدارة عن إرادتها قد يكون صراحة" أو ضمناً. وهذا الإفصاح قد يكون وفق ما تقدره الإدارة بما يحقق المصلحة العامة، أو أن يقيدها القانون بشكل وإجراءات معينة.

والإرادة التي تصدر بها الإدارة قراراتها هي إرادة ممثلة بأشخاص موظفيها بغض النظر عن عددهم[٣]. ويجب أن تكون هذه الإدارة وبالتالي يكون الموظف مختصاً بإصدار مثل هذا القرار وفق قواعد الاختصاص[٤].

والإفصاح الضمني كامتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء كان يجب عليها اتخاذه،يُعد قرارا بالمعنى السلبي لهذا القرار[٥]. متى كانت الإدارة ملزمة بمقتضى التشريعات باتخاذ هذا القرار.

١-عدل عليا (٩٥/٢٥٦) مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع(١)، الصفحة (١٤٦)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٥.

٢-عمان سط،أعمال السلطة الإدارية،مرجع سابق،ص٧٣.

٣-حمان الدين،أصول القانون الإداري،مرجع سابق،ص٢٦٠.

٤-أنظر الفصل التمهيدي من هذه الدراسة،ص٥.

٥-لمزيد من التفاصيل عن القرار السلبي أنظر حمدي ياسين عكاشة،القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة،منشأة المعارف،ط١،١٩٨٧،ص٢٧٧.

فامتناع الإدارة عن اتخاذ مثل هذا القرار، هو بحقيقته إفصاحا ضمنيا عن إرادة الإدارة (بعدم رغبتها باتخاذ هذا القرار)، ويكون امتناعها هذا محلاً لدعوى الإلغاء،وذلك بمراقبة القضاء للإدارة للقيام بواجباتها في تحقيق المصالح العامة وعدم تمسكها باستخدام سلطتها وتحقيق ضمان أكيد لحقوق الأشخاص.أما في حال امتناع الإدارة عن إصدار قرار لم يكن واجبا عليها قانونا اتخاذه ففي هذه الحالة لا نكون بصدد قرار سلبي خاضعا لرقابة القضاء[١].

وقد يحدد القانون شكلاً وإجراءً لتعبير الإدارة عن إرادتها،ويكون واجبا على الإدارة التقيد بذلك،وجزاء عدم التقيد بهذا الشكل أو الإجراء يعد عيبا ينال من سلامة القرار.أما إذا لم يحدد القانون شكلا أو إجراءً معيناً بل ترك الأمر للإدارة فإنها تكون صاحبة التقدير بما يلائم المصلحة العامة لاتخاذ القرار.

وبناءً عليه يتعين أن يصدر القرار الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة كما استقر عليه الاجتهاد القضائي في كل من فرنسا ومصر والأردن؛ فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم قبول طلب وقف تنفيذ قرار برفض اعتراض على فاتورة تلفون باعتبار أن هذا القرار يتعلق بتنفيذ عقد تلفون وليس بقرار إداري[٢].

أما في مصر فقد جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا: " إن طلب الإلغاء لا يرد إلا على القرار الإداري الذي تصدره الإدارة مفصحة عن إرادتها الملزمة، استناداً إلى السلطة التي خولتها إياها القوانين واللوائح،أما إذا كان الإجراء صادراً من جهة الإدارة استنادا إلى نصوص العقد الإداري وتنفيذاً له فإن الإجراء لا يعد قراراً إدارياً، وبالتالي لا يرد عليه طلب الإلغاء...... "[٣].كما أقرت محكمة العدل العليا في الأردن ذلك إذ جاء في أحد قراراتها: " إن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الصادر عن الإدارة بموجب سلطتها العامة وليس ذلك القرار الصادر استناداً إلى عقد البعثة الموقع مع مدير الأمن العام"[٤].

١- لمزيد من التفاصيل انظر حمدي القبيلات، **أصول القانون الإداري**، مرجع سابق ،ص٢٥٥- ٢٥٦ ،وعبد الباسط ، **أعمال السلطة الإدارية** ، مرجع سابق ،ص٨٨-٩٠ .

٢- T.A. d'Amiens, 18 avril 1988 , Madame Picand – Gran Sire, Rec., T., p . 956.

٣-المحكمة الإدارية العليا (٦٠٥) تاريخ ١٩٨٠/١/٢٦.

٤-عدل عليا (٩٨/٥٣٠)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع (٩-١٠)، الصفحة (٩٦٤)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

<u>ثالثاً</u> : أن يترتب على القرار آثاراً قانونية :-

يتوجب لاعتبار القرار الإداري عملاً قانونياً وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء، أن يكون من شأنه إحداث أثراً قانونياً معيناً، فتخلف الأثر القانوني عن القرار يخرجه من دائرة الأعمال القانونية إلى الأعمال المادية.

ويترتب الأثر القانوني للقرار بصدوره ولا يحتاج بذلك إلى مراحل لاحقة حتى يترتب عليه هذه الآثار،والأثر القانوني مستوحى من تعريف القرار إذ يرد : " بقصد إحداث مركز قانوني معين". و : " بقصد إحداث مركز قانوني معين أو تغييره ". وبناءً على هذا التمييز فإن القرار الإداري يكون محلاً لدعوى الإلغاء بينما تكون الأعمال المادية محلاً للتعويض عنها أمام المحاكم المختصة.

وبذلك لا يكون محلاً للطعن بدعوى الإلغاء الأعمال التنفيذية للقرارات الإدارية بتوجيه الإنذارات لتنفيذ القرارات الإدارية والقوانين وأعمال التنفيذ المادي للقرارات الإدارية والقوانين،والأحكام القضائية،والمقترحات والآراء التمهيدية[١].

وقد وافقت اجتهادات المحاكم في كل من فرنسا ومصر والأردن ذلك إذ جاء في أحد أحكام مجلس الدولة الفرنسي:" ......أن الخطاب الموجه لموظف بوجوب تنفيذه قراراً سابقاً قضى بتعيينه في وظيفة معينه لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن بالإلغاء ومن ثم فإنه لا يقبل الطلب بوقف تنفيذ هذا القرار"[٢].

أما في مصر فقد جاء في أحد قرارات المحكمة الإدارية العليا:" ليس يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادراً من صاحب اختصاص بإصداره بل ينبغي أن يقصد مصدره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة بمجرد صدوره وألا تكون ثمة سلطة للتعقيب عليه وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي"[٣].

١- عبد الباسط ،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق ،ص.ص٨١ -٨٧.

٢- C. E., 8 Juillet 1960 , Lancel , Bordereau , Rec T. P. 1091.

٣-المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٣٤)تاريخ٢٠/١١/١٩٦٦.

وذهبت محكمة العدل العليا في الأردن إلى نفس الرأي إذ جاء في أحد قراراتها: "........القرار الإداري الذي يقبل الطعن هو القرار الذي من شأنه أن يولد الأثر القانوني بذاته"[١].

الفرع الثاني

أنواع القرارات الإدارية

تتعدد وتتنوع القرارات الإدارية بحيث يصعب حصرها بأنواع محددة ومحصورة،وتبعا لذلك يختلف تقسيم القرارات الإدارية كما يقول الدكتور سليمان الطماوي[٢] من الزاوية التي ينظر منها الباحث .

وسوف اعتمد في دراستي هذه تقسيم القرارات الأكثر شيوعا بين الفقهاء[٣]،وهو تقسيمها بالشكل التالي :-

أولا : من حيث التكوين.

ثانيا : من حيث قابليتها للرقابة القضائية.

ثالثا : من حيث الآثار التي تنتجها.

أولا : القرارات الإدارية من حيث التكوين:-

ينظر إلى هذا النوع من القرارات الإدارية، بالنظر إلى ما يدخل في تكوينها من عمليات،وتقسم إلى:-

١- قرارات مستقلة.　　　　٢- القرارات المرتبطة.

١-القرار المستقل:- هو إفصاح الإدارة عن إرادتها في عمل إداري مستقل بسيط منفصل عن غيره من الأعمال القانونية، بحيث لا يكون متصل بقرار إداري آخر أو عمل قانوني مركب[٤]، وهذا النوع من القرارات هو الأعم والأغلب في معظم دول العالم،ومثالها الكثير من القرارات،كقرار التعيين بوظيفة عامة ،أو كالقرار الصادر بتوقيع جزاء تأديبي على موظف، وغيرها الكثير من القرارات.

١- عدل عليا (٩٨/٣٢٠) مجلة نقابة المحامين الأردنيين ، العدد (٩-١٠)، الصفحة (٢٩٠٤)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

٢- الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية ، مرجع سابق ،ص٤٢٩.

٣- أنظر على سبيل المثال،المرجع السابق ص٤٠٨ ،وفودة،الخصومة الإدارية،مرجع سابق،ص.ص١٦٢-١٦٣.

٤-الطماوي،المرجع ذاته،ص٤٣١.

المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٦ لسنة ١٩٧٢) : " ليس للمحـــاكم أن تنظـــر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة " . أما قانون محكمة العدل العليا الأردنية فقـد أورد النص على عدم قبول الطلب المتعلق بإعمال السيادة في المـــادة (٩/ج/١) : " لا تختـــص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بإعمال السيادة " ، وقد ورد النـــص على ذلك أيضا في المادة (١٠/٣/ط) : " لا تقبل الطلبات المقدمة للطعن في القرارات المتعلقـــة بعمل من أعمال السيادة ".

وقد وردت عدة معايير لتحديد أعمال السيادة ونوردها هنا على سبيل الذكر بدون بحـث فيها[١].

أ. **معيار الباعث السياسي**: وهذا المعيار يتجسد في إضفاء عمل السيادة على أي تصـرف يصدر عن السلطة التنفيذية،وذلك من أجل حماية أمن البلاد سواءً من الخارج أم من الداخل، إلا أن هذا المعيار لم يكتب له البقاء وذلك لأن هذا المعيار لا يضع حدوداً واضحـــة لـــهذا النوع من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية.

ب. **المعيار الوظيفي** : ويتجسد هذا المعيار بالتفريق بين الصفة التي تتصرف بها السـلطة التنفيذية عند قيامها بالعمل فإذا كانت بصفتها إدارة يكون إدارياً وإذا كانت بصفتـــها ســـلطة حكم فهو عمل سيادي،وقد هُجِر هذا المعيار كون العملان يصدران عن نفس السلطة ولـــهما طبيعة قانونية متماثلة الأمر الذي يجعل التفريق بينهما يدق ويصعب.

ج.**المعيار القضائي** : وهذا المعيار يترك الأمر للسلطة القضائية لتقرر هي إذا كان هذا العمل يجوز خضوعه لرقابة القضاء أم أن مصلحة الدولة عكس ذلك .

وقد جاءت التطبيقات القضائية بذلك واسعة حيث قرر مجلس الدولة الفرنسي في أحـــد أحكامه : "......وأن هذا القرار له صفة عمل السيادة والذي ليـــس لمجلـس الدولـــة أن يقـدر مشروعيته"[٢].

أما مجلس الدولة المصري فقد جاء النص عليها صريحاً بعدم جواز الطعن بها وقد جاء في أحد أحكامه : " أن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة تعتبر من أعمال السيادة

١-للمزيد عن هذه النظريات أنظر المراجع السابقة.

٢-مارسونون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،٧٤٦.

وطبقاً للمادة (٦) من قانون إنشاء مجلس الدولة يحرم تبعاً لذلك على محكمة القضاء الإداري التعرض لها .."[١].

أما محكمة العدل العليا في الأردن فقد جاء أحكامها : ".. أن هذا النزاع يرتبط بكيفية تنفيذ الحكومة لنصوص المعاهدات، ويعتبر القرار المطعون فيه عملاً من أعمال السيادة لا يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا "[٢].

وفي حكم آخر لها قررت : " أن القرارات المتعلقة بأعمال السيادة هي تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم ولا يغير من هذا القبيل القرار الإداري الصادر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة "[٣].

٢- التشريعات المحصنة :-

وهذا يعني أن القرار الصادر عن الإدارة يحمى بنص تشريعي من الطعن أمام القضاء.وقد وردت نصوص كثيرة تحمل هذا الطابع وقد تكون هذه النصوص قوانين أو أنظمة.

وقد نص قانون محكمة العدل العليا في الأردن على جواز الطعن بمثل هذه القرارات في المادة (٩/أ).

وقد تعرض تحصين القرارات الإدارية من الطعن لانتقادات عدة[٤]تمثلت جميعها في أن هذه النصوص تصادر حقاً دستورياً وقانونياً راسخاً، وهو حق التقاضي وهذا يمثل خطورة كبيرة تجاه الحريات والحقوق.

ومن الأمثلة على هذه التشريعات في مصر القانون رقم (٣٤٥) لسنة ١٩٥٦، والقانون رقم (١٨٤) لسنة ١٩٥٨ المتعلقين بتنظيم بالجامعات.

ومن أمثلتها في الأردن المادة (١٤) من قانون استقلال القضاء إذ جاء فيها : " بالرغم مما ورد في أي قانون أو تشريع آخر للمجلس القضائي بتنسيب من الوزير أن يحيل على التقاعد أي قاض أكمل مدة التقاعد المنصوص عليها في قانون التقاعد المعمول به ويكون قراره في هذه الحالة غير قابل للطعن أمام مرجع قضائي أو إداري "[٥].

١-محكمة القضاء الإداري(٢٥٢).تاريخ ٦/٦/١٩٥٠.

٢-عدل عليا (٥١ /٦٦)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع (٩-١٠)،الصفحة (٩١٤)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٦٦.

٣-عدل عليا (٩ /٩٧)مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع (٦)،الصفحة (٩١٤)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٧.

٤-أنظر في ذلك شطناوي.القضاء الإداري الأردني،مرجع سابق،ص. ص ١٢٦-١٦١.

٥-قانون استقلال القضاء رقم(٤٩)لسنة ١٩٧٢.

وقد أصدرت محكمة العدل العليا في الأردن قرارا حديثا أحسنت فيه إذ انتقدت بشكل واضح وصريح للتشريعات المحصنة للقرارات الإدارية وقد جاء في هذا القرار: " حق التقاضي من الحقوق الدستورية ونتيجة حتمية لمبدأ الشرعية وسيادة القانون ولا يرد القول أن قرار المجلس القضائي بعدم تثبيت القاضي في وظيفته القضائية لا يقبل الطعن بحكم طبيعته وأنه لا يخضع للرقابة القضائية إذ لا يقبل تحصين أي قرار إداري "(١).

ثالثا :القرار الإداري من حيث الآثار:-

تنحسر أثار القرار الإداري في :-

-أثارها تجاه الأشخاص.

-أثارها في المراكز القانونية.

-أثارها من حيث تطبيقها.

أثارها تجاه الأشخاص :-

تقسم القرارات الإدارية من حيث تأثيرها على حق الأشخاص إلى:-

أ- **قرارات ملزمة**: قد تستخدم الإدارة القرارات لإلزام الأشخاص بواجبات ومهام معينة،لذلك يجب على الأشخاص تنفيذ هذه القرارات وهي من الكثرة والعمومية بحيث لا نحتاج لمثال لبيانها.

ب- **قرارات غير ملزمة للإفراد**: وهذه القرارات لا ترتب التزام أو واجبات معينة على الأشخاص،ومثالها القرارات الداخلية التي تصدرها الوزارات لدوائرها ومديرياتها،والتعليمات التي تتخذها الوزارات والدوائر بشأن سير أعمالها ... ،وهنا لا يتصور أن للأفراد مصلحة للطعن بمثل هذه التعليمات.

آثارها في المراكز القانونية :-

تنقسم القرارات الإدارية من حيث الآثار القانونية إلى قرارات منشئة وكاشفة :-

أ-**القرارات المنشئة**: وهي التي تنشئ مركزا قانونيا جديدا، أو يعدل مركز قانوني قائم، ومثالها تعيين موظف أو الاستغناء من خدماته أو ترخيص بناء ....

١-عدل عليا (٥٥٥/٩٩)مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع(٩-١٠)،الصفحة (٢٩٧٦)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

ب-**القرارات الكاشفة:** وهو ما تقوم به الإدارة من تأكيد لمركز قانوني قائم دون الإضافة اليه أو إنهائها، ومثال ذلك أن يصدر قراراً إدارياً بإنهاء خدمات موظف حكم عليه بعقوبة جزائية يتبعها إنهاء خدمات هذا الموظف، فإنهاء خدمات هذا الموظف ما هو إلا كشف لحالة قانونية قائمة بموجب القرار الأول.

والتمييز بين هذين النوعين من القرارات له أهمية من حيث عدم رجعية القرار المنشئ،بينما ينسحب أثر القرار الكاشف إلى أثر رجعي،كما أن سحب القرار الكاشف يكون جائزاً في أي وقت من حيث أنه لم يرتب آثاراً،بينما لا يجوز سحب القرار المنشئ إلا خلال مدة الطعن.

وتتمتع الإدارة بصلاحية تقديرية لإصدار القرار المنشئ، ولها مطلق الحرية بإصداره وفقاً ما تراه مناسبا،في حين تُلزم الإدارة باتخاذ القرار الكاشف، وإذا تراخت في إصداره قد يرتب ذلك أضراراً تلحق المخاطب به ويوجب مسؤولية الإدارة عن ذلك. كما أن هناك أهمية أخرى للتمييز بينهما، تتمثل في أن القرارات الكاشفة تقبل الطعن بدون التقيد بميعاد معين،بينما لا تقبل المحاكم الطعن المقدم بالقرار المنشيء إلا خلال المدة القانونية.

<u>**أثارها من حيث تطبيقها :-**</u>

تقسم القرارات الإدارية من حيث تطبيقها إلى :-

أـ **القرارات الإدارية الشخصية:** وهذا النوع من القرارات يخاطب به فرد بعينه سواءً أكان هذا القرار شرطياً أم شخصياً، فالقرار الإداري هنا ينصرف تأثيره إلى فرد أو أفراد معينين بذواتهم ومثال ذلك صدور قرار بتعيين شخص موظفا عموميا، أو إنهاء خدماته.

ب ـ **القرارات الإدارية التنظيمية:** وهي عبارة عن الأنظمة التي تتضمن قواعد عامة مجردة تخاطب الأشخاص بصفاتهم،ومن أمثلة ذلك الأنظمة التي تضعها الإدارة تنفيذاً للقوانين، وهذه القرارات تسمى في الأردن أنظمة، وهي بذلك تشابه القوانين إلا أنها يجب أن لا تخالف أحكامه ولا حاجة في دراستي هذه للحديث عن أنواع القرارات الإدارية التنظيمية.

المطلب الثاني

قابلية القرار الإداري للتنفيذ

بعد أن تم بحث القرار الإداري،من حيث تعريفه وأركانه وأنواعه،فسوف يكون هذا المطلب لدراسة القرار الإداري من حيث قابليته للتنفيذ.وهذه الصفة تفترضها التشريعات إما صراحة وإما ضمنا.

ودراسة قابلية القرار الإداري للتنفيذ كشرط من شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري بصفة عامة،وكشرط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاءه بصفة خاصة تستوجب منا أولاً : بحث مدلول الصفة التنفيذية للقرار، وما يثور حولها من جدل بين فقهاء القانون الإداري،وكما يستلزم أيضا: دراسة استمرارية قابلية هذا القرار للتنفيذ، وما هي الحالات التي لا تقبل بها دعوى إلغاء القرار الإداري، وبالتالي لا تقبل دعوى طلب وقف تنفيذ هذا القرار.

ولذلك وفي هذا المطلب سوف أتناول قابلية القرار الإداري للتنفيذ ضمن فرعين : الفرع الأول لبحث مفهوم الصفة التنفيذية للقرار الإداري، وفي الفرع الثاني استمرارية قابلية القرار الإداري للتنفيذ.

الفرع الأول

مفهوم الصفة التنفيذية للقرار الإداري

أثار وصف القرار الإداري بأنه تنفيذي،الكثير من النقاش بين فقهاء القانون،وانقسموا بذلك إلى فريقين،فالفريق الأول:وعلى رأسهم الدكتور سليمان الطماوي، يرى : أن كلمة "تنفيذي"، أكثر توفيقاً وأوفى بالغرض من كلمة نهائي،حيث أن القرارات الإدارية تصبح قابلة للتنفيذ للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ[١]. ويذهب معه في هذا الاتجاه

١- الطماوي،القضاء الإداري-قضاء الإلغاء،الكتاب الأول،١٩٩٦ ، ص٤٥٨ .

الدكتور محمد كامل ليله [١] ، والدكتور محمد فؤاد عبد الباسط [٢] ، والذي بدوره يرى ان تأثير القرار في حالة الشخص أو بمركز لا يظهر إلا عندما يصبح القرار تنفيذيا.

أما الفريق الثاني فيرى أن توصيف القرار الإداري : " بالنهائي "، هو الأسلم والأدق، ومنهم الدكتور فؤاد العطار الذي يرى أن النهائية، هو استكمال القرار للخصائص اللازمة لوجوده قانونا،وأن المرحلة التي يتولد عندها الأثر القانوني هي التي يوصف بعدها القرار بأنه نهائي[٣]. أما الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي والذي يرى وصف القرار بالنهائي مع ملاحظة أن وصف القرار بأنه نهائي أو غير نهائي ينظر فيه بالنسبة لصاحب المصلحة في موضوع معين[٤]،ويرى أستاذنا الدكتور علي خطار شطناوي [٥] بأن وصف القرار بالنهائي تماشيا مع توصيف المشرع لها بذلك هو الأنسب.

ومع عدم اتفاق الفقهاء على وصف القرار الإداري،فقد اختلفوا أيضاً في بيان مدلول هذه الصفة،فبينما قال بعضهم أنها تعني القابلية للتنفيذ،قال البعض الآخر بأنها تعني استكمال القرار لمراحل إعداده،فيما يرى الفريق الثالث أنها تتعلق بإنتاج القرار لآثاره،بينما ذهب الفريق الأخير أنها تعني أن القرار يكون نافذ بمجرد صدوره بدون تصديق عليه من جهة إدارية أخرى[٦].

ورجوعاً إلى التشريعات فنرها تورد صفتي التنفيذية والنهائية للقرارات التي يجوز الطعن بها.ففي فرنسا وردت صفة التنفيذية لتقرير جواز قبول الطعن بها أمام محاكم مجلس الدولة الفرنسي.

أما في مصر فورد النص أيضاً على النهائية في قانون مجلس الدولة المصري فقد أوردت المادة (١٠) صفة النهائية وذلك في فئات القرارات التي يجوز الطعن بها أمام محاكم مجلس الدولة المصري وذلك بالنص التالي :

١- محمد كامل ليله،الرقابة على أعمال الإدارة،الرقابة القضائية ،ط١،١٩٦٤،دار الفكر العربي، ص ٩١٩ .

٢- عبد الباسط،أعمال السلطة الإدارية،مرجع سابق ص٢١-ص٢٣ .

٣- فؤاد العطار،القضاء الإداري،ط٤،١٩٦٨،دار النهضة العربية،القاهرة،ص٥٢٠ -ص٥٢١.

٤- فهمي،القضاء الإداري،مرجع سابق ،ص٣٢٢.

٥- شطناوي،القضاء الإداري،مرجع سابق ،ص٤٧٠ .

٦-لمزيد من التفاصيل أنظر علي خطار شطناوي،"التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً"،المجلة القضائية،العدد الثاني،العدد ١٢،١٩٩٨،ص. ص ٣٢-٣٥.

" ـ الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات .

ـ الطلبات التي يقدمها الأشخاص أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

ـ الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

ـ الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، وذلك متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويليها.

ـ الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات النهائية ."

أما التشريع الأردني فقد أورد النص على صفة النهائية في القرارات التي تقبل الطعن بقانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ في المادة (٩/ أ) :

" ـ في الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين بالوظائف العامة والمتعلقة بالزيادة السنوية ، أو بالترفيع أو النقل أو الانتداب أو الإعارة.

ـ طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم على التقاعد أو الاستيداع أو بفصلهم من وظائفهم أو فقدانهم لها أو إيقافهم عن العمل بغير الطريق القانوني .

ـ طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من قبل السلطات التأديبية .

ـ الدعاوى التي يقدمها الأشخاص والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

ـ الطعن في أي قرار إداري نهائي حتى لو كان محصناً بالقانون الصادر بمقتضاه .

ـ الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ".

ومن استعراض هذه النصوص نلاحظ أن جميع التشريعات استخدمت صفة النهائية للقرارات التي يقبل الطعن بها دون أن تضع هذه التشريعات تعريفاً أو تحديد لهذه الصفة إلا أن التطبيقات القضائية لهذه المحاكم قد جاء فيها شيء من التوضيح لذلك لا بد من استعراض موقف القضاء في كل من فرنسا ومصر والأردن.

أختلف القضاء في ذلك أيضاً،فمجلس الدولة الفرنسي قد قضى في أحد أشهر أحكامه التي تعلقت بوقف تنفيذ القرارات الإدارية وهو حكم (AMOROS) بأن وقف التنفيذ لا يمكن الحكم به إلا في مواجهة القرارات التنفيذية[١].

أما في مصر فقد جاءت أحكام محاكم مجلس الدولة بوصف القرار الإداري بالنهائي والتنفيذي أي أن قد خلط بين الصفتين ومن اجتهاداته في ذلك : " أن قرار الجهة الإدارية هو قرار نهائي بمعنى قابليته للتنفيذ فور صدوره"[٢]. وفي حكم آخر لها : " يتعين أن يصادف الطلب محله بأن يكون القرار نافذاً فعلاً"[٣].

وقد ذهبت محكمة العدل العليا الأردنية إلى الخلط ما بين الصفتين باعتبارهما صفتين لمدلول واحد إذ جاء في أحد أحكامها : " أن القرار الذي يجوز الطعن به هو القرار النهائي التنفيذي"[٤]. وفي حكم آخر لها : " القرار الإداري المتعلق بتعيين الموظفين والذي يقبل الطعن بالإلغاء هو القرار الإداري النهائي التنفيذي الذي تصدره السلطة الإدارية .... "[٥].

وباستعراض موقف القضاء نلاحظ أنه لم يستقر ولم يحدد معنى لهذه الصفة،بل أنه وكما فعلت المحكمة الإدارية العليا في مصر، ومحكمة العدل العليا الأردنية، أنهما وصفتا القرار بأنه : "... النهائي التنفيذي " ، وكأن القرار يحمل صفتين منفصلتين عن بعضهما البعض الأمر الذي يجعل القارئ يحتار معه أيضاً.

وأنا أميل إلى وصف القرار بالتنفيذي إذ أنه يحمل من الدقة ما لا يحمله وصفه بالنهائي. كما اتفق مع الدكتور الطماوي وعبد الباسط في أن القرار لا يظهر مساسه وتأثيره بحقوق ومصالح الأشخاص إلا عند قابليته للتنفيذ فعلاً.كما أن القرار لا يصل إلى درجة التنفيذ إلا إذا كان يحمل طابعا تنفيذيا، وحيث أن موضوع دراستنا هو: " وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين " ، فلا شك أن الصفة التي تتناسب مع موضوع دراستنا للقرار الإداري هي صفة : " تنفيذي ".

١-هذا الحكم مشار إليه لدى عبد الباسط،**وقف تنفيذ القرار الإداري**،مرجع سابق،ص. ص ١٣٤.

٢-المحكمة الإدارية العليا(٩٧٣)تاريخ٢٣/٢/١٩٨٥.

٣-المحكمة الإدارية العليا(٣١٠٤)تاريخ ١٩٩٠.

٤-عدل عليا(٨٥/٤٥)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(١-٢)،الصفحة(٦٧٤)،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٨٦.

٥-عدل عليا(٩٥/١٧٤)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٧-٨)،الصفحة(١٦٣٠)،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٦.

والمقصود بأن القرار الإداري تنفيذي أو نهائي أن هذا القرار غير قابل للمناقشة أو التعقيب عليه من جانب سلطة إدارية أعلى من السلطة المصدرة له[١]،أي أن هذا القرار يولد أثرا قانونيا، سواءً بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم من قبل أو إلغاءه.[٢]

وقد قررت المحاكم الإدارية هذا الأثر فقد جاء في أحد الأحكام الشهيرة لمجلس الدولة الفرنسي : "...حيث أن هذا القرار هو قرار تنفيذي يؤدي إلى إحداث تغيير في مركز قانوني أو واقعي قائم قبل صدوره......" [٣]

أما في مصر فقد جاء في أحد القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية : " ليس يكفي لتوافر صفة النهائية للقرار الإداري أن يكون صادرا من صاحب اختصاص بإصداره بل ينبغي أن يقصد مصدره، الذي يملك إصداره تحقيق أثره القانوني فوراً ومباشرة وبمجرد صدوره، وألا تكون ثمة سلطة إدارية للتعقيب عليه،وإلا كان بمثابة اقتراح أو إبداء رأي لا يترتب عليه الأثر القانوني للقرار الإداري النهائي ".[٤]

أما في الأردن، فقد جاءت اجتهادات محكمة العدل العليا بنفس المفهوم ونفس المدلول ففي أحد الأحكام قررت : " لا ترقى إلى مرتبة القرارات الإدارية النهائية التنفيذية التي تقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا الإجراءات التي تتخذها وزير العمل بصفته الوزير المشرف على نقابات العمال "[٥]. وفي قرار آخر لها : " لا يقبل الطعن بالإلغاء قرار اللجنة الطبية لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي لأنه ليس نهائيا كونه يقبل الاعتراض لدى اللجنة الطبية العليا".[٦]

والأثر القانوني للقرار الإداري يجب أن يكون ممكناً وجائزاً قانوناً، إذ لا يتصور أن تقبل دعوى إلغاء ضد قرار إداري ليس له أثر قانوني، أو أن الأثر الناشئ عنه غير ممكن أو جائز قانونا .

١-بسيوني،القضاء الإداري،مرجع سابق،ص٤٦١.

٢- العطار،القضاء الإداري،مرجع سابق ،ص٥٢٢.

٣-حكم مجلس الدولة الفرنسي المشار إليه في الصفحة السابقة.

٤- الإدارية العليا (٢٣٤) تاريخ ١٩٦٦/١١/٢٠ .

٥-عدل عليا (٩٣/٢٥٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع(١-٣)، الصفحة (٦٠)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٤.

٦- عدل عليا (٩٨/٧٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع(٣-٤)، الصفحة (٥٩٩)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

ولا تقبل المحاكم الإدارية الطلبات المتعلقة بقرارات إدارية غير تنفيذية، كالقرارات الإدارية التي تحتاج إلى اعتمادات مالية وقرارات التنسيب وما شابه هذه القرارات.

وصيرورة القرار الإداري تنفيذياً هو إجراء تنظمه التشريعات،فقد يتطلب القانون إجراءً معيناً يتم على هذا القرار حتى يكتسب الصفة التنفيذية فعلى سبيل المثال في الأردن المادة (٣٨) في قانون نقابة الصيادلة : " للوزير بتنسيب من المدير بعد استشارة النقابة السماح لأي مساعد صيدلي مسجل متفرغ، أن يكون مسؤول عن صيدلية خاصة تابعة لمستشفى أو جمعية خيرية" [١].

أما بالنسبة للقرارات السلبية،وحيث أنها لا تحمل طابعاً تنفيذياً،فقد اختلف موقف القضاء في الدول المقارنة من طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية. ففي فرنسا لا يوجد مساواة ما بين طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية والقرارات الإيجابية، فالقرارات السلبية جرى عليها التضييق في مجال طلب وقف التنفيذ، مع بقاء الأصل وهو جواز طلب إلغاءها.

فالمبدأ العام بالنسبة للقرارات السلبية هو عدم جواز طلب وقف تنفيذها إلا في مسألة وحيدة وهي من صنع القضاء الفرنسي وهي أن بقاء القرار السلبي من شأنه التأثير في مركز قانوني سابق لصدور هذا القرار وقد أوجد القضاء الفرنسي ضوابط لوقف تنفيذ القرارات الإدارية السلبية وذلك في حكم مجلس الدولة الفرنسي (Amoros) الصادر في ١٩٧٠/٢/٢٣،ويعتبر هذا الحكم[٢] أول حكم يحدد صراحة هذه الضوابط وهي :-

١-المبدأ أن القاضي لا يستطيع الأمر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية إذا تعلق الأمر بقرار تنفيذي لكون القاضي لا يستطيع توجيه الأوامر للإدارة .

٢-وبناءً على المبدأ (الضابط) الأول لا يتمكن القاضي من وقف تنفيذ القرارات السلبية إلا في الأحوال التي يترتب عليها تغييراً في مركز قانوني أو تعديلاً على مركز قانوني سابق على القرار السلبي.

أما في مصر فلا تجري المحاكم الإدارية على نهج مجلس الدولة الفرنسي بل ساوت ما بين القرار الإيجابي والقرار السلبي من حيث طلب وقف التنفيذ واستقر الحال على ذلك وحيث أن القرار الاداري القابل للطعن به إلغاءً يجوز طلب وقف تنفيذه كنتيجة مترتبة على قبول طلب الإلغاء.

١- قانون نقابة الصيادلة رقم (٥١) لسنة (١٩٧٢) .

٢- ومن الملاحظ على هذا الحكم أن مجلس الدولة الفرنسي لم يتعرض إلى توافر الشروط الموضوعية للوقف .

وجاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا : " ... لما كان الامتناع يشكل قراراً سلبياً يصلح لأن يكون محلاً للطعن بالإلغاء .. فالدعوى المقامة بطلب الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار ثم بإلغائه تكون مقبولة " [١].

وفي حكم أخر لها:" إذا كان القرار باطلاً وجاز إلغاءه فأن وقفه يكون جائزاً."[٢]

أما في الأردن فإن محكمة العدل العليا قد قبلت دعوى إلغاء القرار السلبي حيث جاء في أحد اجتهاداتها "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها... ".[٣]

أما بالنسبة لوقف تنفيذ القرار السلبي فإنني لم أجد في قرارات محكمة العدل العليا ما يشير إلى ذلك.

١-المحكمة الإدارية العليا (٩٠٦)،تاريخ١٥/٦/١٩٨٥.

٢-المحكمة الإدارية العليا (٨٠٣)،تاريخ١١/٤/١٩٥١.

٣- عدل عليا (٧ / ٩٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، ع(٢-٣)، الصفحة (١١٥٩)، مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٣.

الفـــرع الثـــاني

استمـــرارية القـــابليـــة للتنـــفيـــذ

يعد القرار الإداري التنفيذي مناط دعوى الإلغاء، وبالتالي طلب وقف تنفيذه،لذلك يجب أن يكون هنالك قابلية لاستمرار تنفيذ هذا القرار،وحيث أن للإدارة تنفيذ القرار بوسائلها المختلفة لذلك يجب أن ينصب طلب وقف التنفيذ على القرار الإداري الذي لا زال قابلاً للتنفيذ وهذا يفترض في القرار الإداري المطلوب إيقافه، وان لم تنص عليه التشريعات إذ لا يمكن طلب وقف تنفيذ قرار لا يولد آثاراً قانونية، ولا يترتب عليه أثناء نظر طلب الوقف أي مساس بحقوق الأشخاص،كما أن مصلحة الطاعن لوقف تنفيذ هذا القرار قد انتهت وقد جاء في أحد أحكام مجلس الدولة المصري : "...... نفترض بداءةً أن يظل القرار قائماً ونافذاً حتى يقضى بوقف التنفيذ"[١]،على أنه يجوز طلب إلغاء القرار في هذه الحالة كون دعوى الإلغاء هي دعوى مشروعية القرار الإداري من حيث تجاوز حدود السلطة [٢] .

وبالتالي لا يتصور قبول طلب وقف التنفيذ في الحالات التالية :-

أولاً: تمام تنفيذ القرار الإداري:

فإذا ما قامت الإدارة بتنفيذ القرار الإداري بصورة تامة وكاملة فلا معنى لتقديم طلب وقف التنفيذ بعد أن يكون القرار قد أنتج كافة آثاره التي كان هذا القرار قد أتخذ من أجلها ولم يعد قابلاً لإنتاج أي آثار [٣] .

ففي هذه الحالة ترد المحكمة طلب وقف التنفيذ إذ أنه غير ذي موضوع ففي أحد أحكام مجلس الدولة المصري قررت المحكمة رفض طلب وقف التنفيذ كون القرار قد استكمل تنفيذه وجاء في هذا الحكم : " أن المدعي يستهدف بالشق المستعجل من دعواه وقف تنفيذ القرار الصادر باستبعاد اسمه من كشف المرشحين للانتخابات النيابية ، وإذا كانت هذه الانتخابات قد تحقق إجراؤها فعلاً وفات وجه الاستعجال في وقف تنفيذه، والغرض المقصود منه ،ولم يعد ثمة

١- الادارية العليا (٢٤٤)،تاريخ١٨/٢/١٩٨٢، السنة٢٧.

٢- محمد وليد العبادي،**قضاء الإلغاء في الأردن**، منشورات جامعة الإسراء،١٩٩٠، عمان،ص١٤٩.

٣- عبد الباسط،**وقف تنفيذ القرار الإداري**،مرجع سابق ،ص١٨٠.

نتائج يتعذر تداركها أو يقتضي تفاديها قبل فوات الأوان ....، بما لا معدى معه مـــن رفض الطلب "[١].

ولكن هنالك بعض القرارات ذات طبيعة من شأنها إن نفذت وقررت المحكمة بعد ذلـــك وقف تنفيذها، فإن مصلحة الطاعن تتحقق بهذا الوقف ومثال ذلك قرار الأبعاد،فلو تم تنفيذ القرار فإن وقف تنفيذه يعني عدم الأبعاد،وهذا ما جاء في حكم محكمة القضاء الإداري فـــي مصـــر إذ جاء فيه : " الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كـــان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه موضوعا،ومن ثم كان مقتضى الحكم بوقف تنفيذ قرار الإبعاد، موضوع دعوى المدعي في مصـــــر حتـــى يفصـــل فـــي الدعـــوى الموضوعية ولا محل للتعليل بأن الإبعاد قد تم قبل الحكم بوقف التنفيذ لأن هذا يجـــافي طبيعـــة الحكم المترتبة عليه "[٢] .

وكذلك يقبل طلب وقف التنفيذ إذا لم يستكمل تنفيذ هذا القـــرار فـــإذا شـــرعت الإدارة بالتنفيـــذ، ولكن لم تتم عملية التنفيذ فإن المحكمة تقبل الطلب وإذا ما تحققت الشـــروط تفصـــل المحكمة بوقف تنفيذ القرار الطعين لحين البت في موضوع الإلغاء[٣].

ثانياً : انتهاء أجل القرار أو زوال محله :

وهذا يتعلق بالقرارات الإدارية المؤقتة بزمن معين فلا يتصور أن تقبل المحكمة طلب وقف تنفيذه إذا كان الأجل المعين لسريان القرار قد انتهى، ومثال ذلك لو قدم طلب إلغاء قـــرار وقف ترخيص محل معين، وكان هذا الترخيص قد انتهى مفعوله فلا يسمع طلب وقـــف تنفيـــذ القرار كون هذا الترخيص منتهي، ولكن تبقى مصلحة الطاعن متوفرة بالغاء قرار السحب.كمـــا أن زوال محل القرار لا يتصور معه قبول طلب وقف التنفيذ.

ولم أجد تطبيقات على هذه الحالة في الأحكام القضائية.

ثالثاً :صدور حكم قضائي بإلغاء القرار أو وقفه :

فدعوى الإلغاء تهدف إلى إعدام القرار بذاته، فإذا ما تم هذا الإلغاء فلا يتصور معـــه الحال جدوى طلب وقف التنفيذ، كون هدف هذا الطلب، هو شل هذا القرار بصفة مؤقتة، كما أنه

١- الإدارية العليا (١٥) تاريخ١٩/٤/١٩٧٧.

٢-محكمة القضاء الإداري (١٣٨٠) في ١٨/٨/١٩٥١ . ٣-مزيد من التفاصيل عن ذلك أنظر عبد الناصر،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص.ص١٨٦-١٨٩.

لا يتصور قبول طلب وقف تنفيذ قرار سبق وأن تم إيقافه من قبل المحاكم، كون الغاية متحققة وهي شل فاعلية القرار الإداري، ولم أجد تطبيقات قضائية على هذه الحالة .

رابعاً : سحب القرار أو إلغاءه أو وقفه إدارياً[١]:

قد تقوم الإدارة مستخدمة صلاحياتها بسحب أو إلغاء أو وقف القرار الطعين، الأمر الذي لا يتصور معه تقديم طلب لوقف تنفيذ القرار الإداري،إذ لم يعد لهذا القرار وجود،ولا يمكن تأثيره على المراكز القانونية وسحب وإلغاء القرارات الإدارية من قبل الإدارة له قواعد لا مجال لذكرها أو بحثها هنا مع ما يتصور من جواز الطعن بقرار السحب أو الإلغاء، كما لا يكون طلب وقف التنفيذ مقبولاً إذا قامت الإدارة من تلقاء ذاتها بوقف تنفيذ القرار،إذ قد تلجأ الإدارة إلى وقف التنفيذ إلى حين البت في مشروعية القرار ولهذه الحالة تطبيقات متعددة في كل من فرنسا،مصر، والأردن.

١-لمزيد عن التفاصيل عن سحب القرارات الإدارية أنظر الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،مرجع سابق،ص.ص ٦٥٩-٦٧١.وشطناوي،دراسات في القرارات الإدارية،مرجع سابق،ص.ص٣٦٩-٣٧٦.

المبحث الثاني

تقديم طلب وقف التنفيذ على القرار الإداري الطعين

يتمثل الشرط الشكلي الثاني لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري؛هو تقديم الطلب على قرار قدمت بشأنه دعوى إلغاء، وهذا يعني أن طلب وقف التنفيذ لا يتصور قبوله إلا بوجود دعوى مقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار،وهذا الارتباط ما بين وقف التنفيذ والإلغاء هو ارتباط لزوم وارتباط الفرع بالأصل ،فالأصل هو الدعوى المقامة لإلغاء هذا القرار والفرع هو طلب وقف التنفيذ بمعنى أن دعوى الإلغاء هي الوعاء الذي يتصور وجود طلب وقف التنفيذ خلاله.

كما أنه لا يتصور وجود طلب لشل القوة التنفيذية للقرار الإداري دون وجود دعوى مقامة لإعدام هذا القرار .

وفي هذا المبحث سوف أتناول تقديم طلب وقف التنفيذ على القرار الطعين من خلال مطلبين :-

المطلب الأول : تلازم طلب وقف التنفيذ مع دعوى الإلغاء .

المطلب الثاني : تقديم طلب وقف التنفيذ ضمن لائحة الدعوى .

المطلب الأول

تلازم طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء

كون طلب وقف التنفيذ جزء من دعوى الإلغاء، فلا يتصور وجود طلب وقف تنفيذ بدون دعوى مقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار،وكوّن دعوى الإلغاء هي الوسيلة القانونية الممكنة لإعدام هذا القرار وهي الوسيلة التي تزعزع وجود القرار الإداري بالمعنى المستقر قضائياً . استلزم ذلك اقترانهما بعضهما بالبعض وهذا الاقتران والترابط هو ارتباط الفرع بالأصل ، إذا لا يتصور وجود طلب لشل القوة التنفيذية للقرار الإداري دون وجود دعوى مقامة لإعدام هذا القرار،كون الشلل هو مرحلة تسبق الإعدام لهذا القرار.

وقد بينت ذلك التشريعات المنظمة لنظام وقف التنفيذ إذ جاء النص فيها صريحا إلـــى أن طلب وقف التنفيذ يجب أن ينصب على قرار قدمت بشأنه دعوى لإلغائه .

ففي فرنسا وردت النصوص على ذلك في مرسوم (٣٠) سبتمبر لعـــام ١٩٥٣ والتـــي أوضحت أن الدعوى المقامة أصلاً لإلغاء القرار الإداري هي التي تحمل طلب وقف التنفيذ لـهذا القرار.

أما في مصر فإن ما يستفاد من نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة والـــذي ورد فيه:(إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى)،فما يستفاد من هذا النص أن الدعوى أصلا موجودة وأن طلب وقف التنفيذ يرد في هذه الدعوى الأمر الذي يعني أن التلازم ما بين طلب وقـــف التنفيـــذ ودعوى الإلغاء مفترض ومفهوم صراحة من خلال هذا النص.

أما في الأردن فإنه لم يرد نصاً صريحا يقضي بتلازم طلب وقف التنفيـــذ مـــع طلـــب الإلغاء إلا ما يستفاد من نص المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا (للمحكمة أن تصـــدر رأي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى ......).فورود عبارة (في الدعوى) يستفاد منه تـلازم طلب وقف التنفيذ مع الدعوى المقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار.

ووجوب التلازم ما بين طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء تقتضيه منطقيـــة القـــانون والقضاء،ويتساير مع غاية وجود الرقابة القضائية أصلاً على القرارات الإدارية كجزء من نشاط الإدارة والذي بعموميته يخضع للرقابة القضائية.

وفي ظل وجود التوازن ما بين المصلحة العامة التي تسعى لتحقيقها الإدارة،ومـــا بيـــن المصلحة الخاصة للإفراد لا يتصور أن يقدم الشخص طلباً لوقف تنفيذ قرار إداري دون وجـــود دعوى مقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار،ومع فرض وجود ذلك فما هو المدى الذي يبقى معه القرار موقوفاً عن التنفيذ لذلك كان لابد من وجود أجلاً لذلك وهذا الأجل يتقرر من خلال وجود دعوى مقامة لإلغاء هذا القرار.

لذلك يرى بعض فقهاء القانون الإداري[١] أن طلب الوقف والإلغاء وجهان لنفس الـنزاع المتعلق بالقرار المطعون فيه،فطلب الوقف هو "الوجه المستعجل للنزاع "،وطلب الإلغـــاء "هـــو الناحية الموضوعية للنزاع ".

١-عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص٢٠٣.

وقد ذهبت المحاكم الإدارية في ذلك مذهباً واضحاً ومتسقاً مع النصوص القانونية ومع وجهات نظر فقهاء القانون الإداري .

ففي فرنسا قضى مجلس الدولة الفرنسي في أحد قراراته بعدم قبول طلب الوقف وذلك لعدم ارتباطه بدعوى أصلية مقامة أصلاً لإلغاء القرار الإداري،وقد جاء في هذا القرار: "لا يكون مقبولاً- أي الطلب-إلا إذا كان مرتبطاً بدعوى أصلية."(١)

أما في مصر فقد أستقر قضاء مجلس الدولة المصري بهذا الخصوص موضحة لهذا التلازم ففي أحد الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قررت: " أن قانون مجلس الدولة قد جعل لرفع الدعاوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية صورتين : صورة عاجلة يطلب فيها وقف تنفيذ القرار الإداري ، وصورة عادية يطلب فيها إلغاء القرار الإداري "(٢)بل أنها توسعت في هذا التلازم وقررت في أحد أحكامها: "من شروط طلب وقف تنفيذ القرار الإداري اقترانه بطلب إلغائه وإلا غدا غير مقبول شكلاً "(٣).

أما في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية فأنني لم أجد في أي قرار صادر عنها ما يشير إلى وجوب وجود هذا التلازم والاقتران وكل ما وجدته أن المحكمة وفي حالة أن تقرر وقف تنفيذ القرار لحين البت في الدعوى(٤)،والأمر الذي يستنتج ويستفاد من ذلك أن هناك دعوى مقامة لإلغاء هذا القرار الذي أوقفت المحكمة تنفيذه .

وطلب المدعي لإلغاء القرار الإداري في لائحة الدعوى هو ما تستنتجه المحكمة من خلال سياق نص العبارات التي يوردها فلا يتصور تقديم دعوى إلغاء دون أن يكون هدف الطاعن إلغاء هذا القرار ،والمحكمة وبغض النظر عن الألفاظ المستخدمة لهذه الغاية – إلغاء القرار– فهي تستنتج ذلك من خلال هذه الألفاظ إذا كانت تؤدي بصورة مباشرة إلى هذا المعنى .
ويؤدي هذا التلازم ما بين طلب وقف التنفيذ وطلب الإلغاء إلى ضرورة توافر شروط دعوى الإلغاء بوصفها الوعاء العام الذي يحتوي طلب وقف التنفيذ ، كما هو الحال في شرط المصلحة إلا أنه يتصور العكس أي أن تكون هناك مصلحة في دعوى الإلغاء وعدم وجود هذه المصلحة في طلب وقف التنفيذ كما لو أن القرار المطلوب إلغاءه أوقف تنفيذه من قبل الإدارة.

١-مارسونو،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق، ص٥٢٢.

٢- المحكمة الإدارية العليا (٣٠٢٢) تاريخ١٢/٥/١٩٩٦.

٣-المحكمة الإدارية العليا (٦٥١) تاريخ ٥/١١/ ١٩٨٣.

٤-أنظر الأحكام المشار إليها في هامش الصفحة (٢٢)من هذه الدراسة.

كما أن العوارض التي تنتاب دعوى الإلغاء تصيب طلب وقف التنفيذ، كما لو زالت الخصومة في دعوى الإلغاء إذ يؤدي ذلك إلى زوالها في طلب وقف التنفيذ؛ كإسقاط المدعي دعواه المقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار، أو تنازل عن هذه الدعوى، فالخصومة تنقضي تلقائياً بانقضاء الخصومة بدعوى الإلغاء،أو تقديم الدعوى بعد فوات الميعاد أو عدم التقدم للإدارة بتظلم ضد القرار في الحالات التي يستوجب القانون وجوب التظلم ضد هذه القرارات[1].

أما بالنسبة لجهة القضاء الإداري التي تختص بنظر وقف تنفيذ القرار الإداري وبالفصل في دعوى إلغاءه فلا تثير مجالاً للتساؤل في الأردن إذا أن هنالك محكمة واحدة فقط تختص في النظر بالطعن في القرارات الإدارية هي محكمة العدل العليا بلا معقب عليها أو جهة قضائية أخرى يطعن بالأحكام الصادرة عن هذه المحكمة أمامها.

أما في مصر وفي ظل قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، فمن الواضح أن المحكمة المختصة بنظر طلب الإلغاء هي صاحبة الصلاحية في نظر طلب وقف التنفيذ ويستفاد ذلك من خلال نص المادة (١/٤٩) من القانون إذ ورد النص فيه:" لا يترتب على رفع الطلب (المقصود به الإلغاء) إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغائه ،على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ......"،غير أنه وفي ظل قوانين سابقة لمجلس الدولة المصري كان رئيس المجلس وحده المختص بنظر الطلب[2] ففي القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ نصت المادة (١٠): " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها "[3].

أما في فرنسا فإنه كقاعدة عامة – يختص قاضي الموضوع بنظر طلب وقف التنفيذ[4] وهذا لم يكن في السابق إذ كانت طلبات وقف تنفيذ القرارات المتعلقة بالنظام والأمن والسكينة العامة تخرج من اختصاص القاضي العام للمنازعات الإدارية وهي المحاكم الإدارية وكان الاختصاص ينظر هذه الطلبات لمجلس الدولة . وأدى هذا الازدواج إلى شيء من عدم

١-أنظر شطاوي، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً،مرجع سابق.

٢- أنظر في ذلك حسني سعد عبد الواحد،تنفيذ الأحكام الإدارية،مطابع مجلس الدفاع الوطني،١٩٨٤،ص.ص(١٩٠-١٩١).

٣- هذه المادة تقابل المادة (٩) من القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ .

٤- انظر عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري. مرجع سابق ، ص٢٣٤ .

الاستقرار لدى المحاكم الإدارية الفرنسية،والسبب في ذلك أن اختصاصات مجلس الدولة في مرسوم (٣٠) سبتمبر لعام ١٩٥٣ كان على سبيل الحصر وكانت المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في نظر طعون القرارات الإدارية .

وكانت القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام والأمن والسكينة العامة، مقسمه ما بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية فلا يستوي والحال هذه الاختصاص بنظر وقف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالنظام والأمن والسكينة العامة ما بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية . ولا تثور هنالك أية مشكلة عندما يكون مجلس الدولة هو قاضي الموضوع بالنسبة لهذه القرارات إذ يكون من اختصاصه أيضاً نظر طلب وقف تنفيذ هذه القرارات . ولكن الاضطراب يثور عندما تكون المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص بنظر الطعون على هذه القرارات موضوعاً فإنه والحالة هذه لا يستطيع قاضي المحكمة الإدارية نظر طلب وقف تنفيذها كونه ممنوع أصلاً من ذلك من ناحية ولا يستطيع مجلس الدولة نظر طلب وقف تنفيذها كونه ليس قاضي الموضوع لهذا النوع من القرارات. إلا أن الوضع تغير بصدور مرسوم ٨ يناير ١٩٦٩،الذي أعطى المحاكم الإدارية صلاحية نظر الدعاوى المتعلقة بالنظام والأمن والسكينة العامة وبقي الأمر كذلك حتى صدر حكم(ORTEGA) في ٢٣ يوليو ١٩٧٤[١] والذي قرر مجلس الدولة بموجبه إلى أنه هو صاحب صلاحية النظر بطلب وقف تنفيذه هذه القرارات مع بقاء الاختصاص الموضوعي بنظر الدعوى للمحاكم الإدارية[٢].

وبقي الأمر كذلك حتى صدور مرسوم ١٢ مايو ١٩٨٠،الذي أضاف اختصاصاً جديداً لهذه المحاكم يتعلق بالأجانب في فرنسا، وانتهى الأمر بصدور مرسوم ٢٧يناير١٩٨٣ والذي أصبحت بموجبه تنظر المحاكم الإدارية طلبات الإلغاء وما يتفرع عنها في المسائل الواقعة ضمن اختصاصها.

واحتفظ مجلس الدولة باختصاصه بنظر طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي هي من اختصاصه موضوعاً.

١- L a. Revue administrative . 1974. No . 192. p. 563.

٢- أنظر في ذلك . Jeorges vedel pierre Delvdve, Droit . T.2 1992, p.p 184- 191

المطلـب الثانـي

تقديـم طلـب وقـف التنفيـذ ضمـن لائحـة الدعـوى

يتعين كما أسلفنا أن يقدم طلب وقف التنفيذ على قرار إداري قدمت بشأنه دعوى إلغـاء، ووقف التنفيذ يجب طلبه صراحة في لائحة الدعوى، ومرجع وجوب إيراد طلب وقـف التنفيـذ ضمن لائحة الدعوى النصوص القانونية المتعلقة بنظام وقف التنفيذ ففي فرنسا ورد النص علـى ذلك في المادة (١١٩) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية إذ ورد فيهـا : " يقدم طلب وقف التنفيذ في صحيفة مستقلة عن صحيفة الدعوى " [١].

أما في مصر فقد أوردته صراحة أيضاً المادة (١/٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري إذ جاء فيها : " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه علـى انه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ....".

أما في الأردن فإن قانون محكمة العدل العليا لم يورد النص صراحةً على ذلك وإنمـا يفهم من نص المادة (٢٠) : " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً في الدعوى ....". فمن خلال تحليل عبارات النص نلاحظ أن المشرع قد أورد عبارة: " في الدعوى "،أي أن هـذا القرار التمهيدي – ومنها قرارات وقف التنفيذ – تصدر في دعوى إلغاء القرار.

وقد جاءت اجتهادات المحاكم الإدارية في هذا الخصوص مستقرة على وجوب تضمين لائحة الدعوى طلب وقف التنفيذ،باستثناء مجلس الدولة الفرنسي الذي ترك الأمر لصاحب الشأن بتقديم طلب وقف التنفيذ،ولم يشترط عليه أقرانه بلائحة الدعوى.

أما في مصر فقد جاء في أحد قرارات المحكمة الإدارية العليا : " جرى قضـاء هـذه المحكمة على أن تضمن عريضة دعوى الإلغاء ذاتها طلب وقف التنفيذ أمر مقصود لذاته كشرط جوهري لقبول الطلب...... " [٢].

أما في القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية فإنه ومنذ إنشـاءها سـواءً عندما كانت تنعقد محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا أو حتى بعد صدور قانونها ، فإنه لم يوجد في هذه الاجتهادات ما يشير بعبارة سواءً مباشرة أم غير مباشرة إلى ضرورة أيراد طلـب وقف التنفيذ ضمن لائحة دعوى الإلغاء.

١-أنظر في ذلك عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص.ص٢٣٩-٢٤٠.

١- المحكمة الإدارية العليا (٣٠٩٤) تاريخ ١٤/٤/١٩٨٤ .

طلب وقف التنفيذ، وهو شرط شكلي لقبول الطلب يستوي في المرتبة مع الشرط الموضوعي وهو أن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها وهو وجه الاستعجال المبرر لوقف التنفيذ وهذا الوجه متلازم زمنياً مع القرار ذاته من يوم صدوره تبعاً لقابلية هذا القرار للتنفيذ بالطريق المباشر،وهذا التلازم الزمني هو علة اقتران الطلبين في صحيفة واحدة [١].وفي نفس مفهوم ومعنى القرار السابق جاءت أحكام المحكمة الإدارية العليا[٢].

ويعتبر هذا الحكم وغيره من الأحكام غنية عن البيان والتوضيح إذ جاءت جامعة مانعة مطبقة لأحكام المادة (١/٤٩) من قانون مجلس الدولة المصري خير تطبيق الأمر الذي لا يحتاج إلى مزيد من التفصيل أو التحليل.

أما في الأردن فإن الأمر يختلف حيث لم تبينه محكمة العدل العليا،ولم تتناوله في قراراتها التي أصدرتها بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية كما أشرنا من قبل.

وبعد أن تناولنا في بداية هذا المطلب الأصل المتبع في تقديم طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لا بد من الإشارة إلى أن طلب وقف التنفيذ قد يقدم بعد رفع دعوى إلغاء القرار.وقد أثار هذا الموضوع جدلاً بين فقهاء القانون الإداري.

فنظراً لعدم التلازم -أحيانا – ما بين صدور القرار وبين ما يحدثه هذا القرار من نتائج قد تشكل خطراً في إمكان تنفيذه قبل الفصل في دعوى الإلغاء ذاتها وقد تطرأ دواعي وقف التنفيذ بعد رفع الدعوى .[٣] ونظراً لإمكانية وقوع مثل هذه الحالة فالأمر جدير بالاهتمام [٤]. وقد تعرضت محاكم مجلس الدولة في مصر لمثل هذه الحالة ففي أحد الدعاوى المرفوعة أمام محكمة القضاء الإداري تقدم الطاعن وأثناء نظر الدعوى بطلب لوقف تنفيذ القرار الإداري الطعين. فقررت المحكمة في حكمها وقف تنفيذ القرار الإداري لما رأت أن دواعي طلب وقف التنفيذ تبينت للطاعن أثناء السير في الدعوى الأصلية[٥].

١- محكمة القضاء الإداري (١١٦٧) تاريخ ١٩٦٧/١١/١٤.

٢-أنظر الأحكام (٣٠٠٥،٣٠٩٤)تاريخ١٩٨٤/٤/١٤.

٣-الطماوي،القضاء الإداري،مرجع سابق،ص١٠٠٢.

٤-عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص٢٥٤.

٥- هذا الحكم مشار إليه لدى عبد الباسط،المرجع ذاته،ص٢٥٥.

إلا أن هذا الحكم طعن فيه لدى المحكمة الإدارية العليا بصفتها محكمة نقض وجاء قرار المحكمة الإدارية العليا بأن الطاعن لم يطلب وقف تنفيذ القرار في الصحيفة التي أودعها للمحكمة طالباً فيها إلغاء القرار الأمر الذي يتعين معه عدم قبول طلب وقف التنفيذ.

وقد تناول العديد من فقهاء القانون الإداري هذا الاجتهاد بالتحليل وتباينت آراءهم ما بين منتقد ومؤيد لاجتهاد المحكمة الإدارية العليا في مصر.

فيقول الدكتور سليمان الطماوي[١] بأن طلب وقف التنفيذ متفرع عن أصل هو دعوى إلغاء القرار وبذلك فلا يوجد ما يمنع من قبول الفرع إذا كان الأصل موجوداً ويضيف الدكتور الطماوي قائلا: "هل دار بخلد واضعي القانون حرمان الأشخاص من طلب وقف التنفيذ إلا بعد رفع دعوى الإلغاء"ويجيب على تساؤله هذا: " ذلك ما لم تقدم المحكمة الدليل عليه بل إن هذا المعنى الغريب لا يمكن أن يخطر ببال المشرع لافتقار الحكمة التي يقوم عليها ، إذ لا نكاد ندرك المصلحة العامة التي تحول دون طلب وقف تنفيذ قرار إداري ظاهر البطلان لم تقم دواعي تنفيذه إلا بعد رفع دعوى الإلغاء "ويرى أن الالتزام الكامل بحرفية النص له من الآثار السلبية التي قد نجا في طبيعة القضاء الإداري والذي بدوره يراقب مشروعية أعمال الإدارة ويقيس على ذلك عدم التزام المحاكم الإدارية بحرفية النص في قبول دعوى الإلغاء متى كان القرار الإداري يتخذ صفته النهائية أثناء نظر الدعوى علما أن النص الحرفي يشترط النهائية كما سبق أن بينا في المبحث الأول من هذا الفصل،ويضيف الدكتور الطماوي: " أن القضاء الإداري يسمح بتعديل الطلبات زيادة ونقصا، وما طلب وقف التنفيذ الذي تقوم دواعيه بعد رفع الدعوى إلا من هذا القبيل ".

أما الدكتور حسني سعد عبد الواحد [٢] والدكتور سامي جمال الدين [٣] فيرى كلا منهما أنه يجب التفرقة في الطلب المقدم لوقف تنفيذ القرار بعد رفع دعوى إلغاءه فيما إذا كان هذا الطلب مقدم في الميعاد الأصلي لرفع الدعوى أم بعد انقضاء هذا الميعاد .ففي الحالة الأولى أثناء الميعاد الأصلي لرفع الدعوى ــ فإنه لا يوجد ما يمنع من قبول الطلب " إذ أن الحكمة من وجوب تلازم طلب وقف التنفيذ مع طلب الإلغاء هو أن يتسنى للقاضي من خلال الفحص المبدئي لأسباب الطعن بالإلغاء التأكد من توافر الشروط الموضوعية لطلب وقف التنفيذ ،وهي حكمة لا تتعارض في تقديم الطلب الأخير بعد تقديم صحيفة دعوى الإلغاء إذ من المحتمل ألا

١-الطماوي،القضاء الإداري،مرجع سابق،ص.ص١٠٠٦-١٠٠٧.

٢-عبد الواحد،تنفيذ الأحكام الإدارية،مرجع سابق،ص١٩٣.

٣-جمال الدين،الدعاوى الإدارية أمام القضاء الإداري.قضاء الإلغاء،ص.ص ٣٨٩-٣٩٠.

وناشد فقهاء القانون الإداري في مصر المشرع التدخل وتعديل نص المادة (١/٤٩) وإعطاء الطاعن الحق بتقديم طلب لاحق وناشد بعضهم الأخر [١] و بعدم المغالاة في هذا الشرط الشكلي من قبل القضاء.

وفي فرنسا فإن الوضع يختلف عما هو في مصر إذ تجيز التشريعات تقديم طلب وقف التنفيذ بشكل مستقل وبعد رفع الدعوى ويرجع ذلك إلى أن عدم تضمين التشريعات نصاً يقرر البطلان على استقلال طلب وقف التنفيذ عن لائحة الدعوى الأمر الذي يرتب قبول طلب وقف التنفيذ في حالة تقديمه بعد رفع الدعوى والحالة التي تقبل بها طلب وقف التنفيذ هي أن تكون الدعوى مقدمة أصلاً خلال الميعاد القانوني ويستوفى بعد ذلك تقديم طلب وقف التنفيذ خلال ميعاد الدعوى الأصلية أم بعد ذلك حيث لم يرد نصاً يقيد ميعاد أو وقتاً لتقديم طلب وقف التنفيذ.

أما في الأردن فإنني لم أجد من بحث هذا الوضع ولم أجد في القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا ما يفيد بذلك.

وأرى أنه لو عرض مثل هذا على محكمة العدل العليا أن تسلك مسلك محاكم مجلس الدولة الفرنسي ولا تمانع من قبول طلب وقف التنفيذ سيما أن نص المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا جاء خالياً من مثل هذا النص فلو توسعت المحكمة في تفسيرها وقامت بقبول طلب وقف التنفيذ المقدم بعد رفع الدعوى فإنها تكون قد حققت رقابة فعلية لأعمال الإدارة وخاصة أن وقف تنفيذ القرارات الإدارية ما هو إلا مرحلة سابقه على إعدام القرار الإداري .

كما أنه لو تسنى القياس فيما بين الطلبات المستعجلة أمام المحاكم الإدارية والطلبات المستعجلة أمام المحاكم النظامية لرأينا أنه يحق للمتداعين أمام المحاكم النظامية تقديم الطلبات المستعجلة في الدعوى الأصلية وأثناء سير الدعوى كما هو الحال في الكشف المستعجل لإثبات الحالة أو طلب الحجز الاحتياطي أو تعيين قيم أو المنع من السفر......فالمحكمة النظامية وأثناء نظرها للدعوى الأصلية فإنها تنظر في الطلب الفرعي المقدم في هذه الدعوى وتصدر قرارها فيه بصفة مستعجلة، كما أن القوانين المنظمة لاختصاص المحاكم النظامية لا تمانع من تقديم الطلب المستعجل منفرداً كما هو الحال في تقديم طلب الحجز الاحتياطي فتنظر فيه المحكمة

٢- انظر على سبيل المثال بسيوني ،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق ص، ص(٩٦-٩٧) ومحمد كامل الدين منير،"قضاء الأمور الإدارية المستعجلة"،رسالة دكتوراه منشورة،جامعة عين شمس،القاهرة،١٩٩٠،ص.ص٢٣٣-٢٣٦.

وتصدر قرارها فيه بصفة مستعجلة وجعل المشرع ضمانا لتقديم الدعوى تبعا لـــهذا الطلــب المستعجل وهو تقديم الدعوى الأصلية تبعا له[١].

---

١ – أنظر على سبيل المثال قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ ، المنشور على الصفحة (٧٣٥) من العدد (٣٥٤٥) من الجريدة الرسمية ١٩٨٨/٤/٢ .

شـــروط الحكـــم بوقـــف تنفيـــذ القـــرار الإداري

بعد أن بحثنا في الفصل الأول من هذه الدراسة، شروط قبول طلب وقف تنفيذ القـــرار الإداري، وتبين لنا أن هذه الشروط تتمثل في شروط شكلية، فمتى توافرت هذه الشروط تنتقـــل المحكمة للبت في موضوع طلب وقف التنفيذ،ولكن للحكم بوقف تنفيذ القـــرار الإداري، يجـــب تحقق ركنان موضوعيان، ولذلك وفي هذا الفصل من الدراسة سوف أتناول الشروط التي يجـــب توافرها في القرار الإداري،وذلك حتى تقوم المحكمة بوقف تنفيذ هذا القرار،وبيان مدى تـــلازم وكفاية هذين الركنين للحكم بوقف التنفيذ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث :-

المبحث الأول : ركن الاستعجال.

المبحث الثاني : ركن الجدية.

المبحث الثالث: تلازم وكفاية ركني الاستعجال والجدية.

المبحـــث الأول

ركـــن الاستعجـــال

يعد توافر ركن الاستعجال هو المبرر الرئيس لوجود نظام وقف التنفيذ،وقد حظي هـــذا الركن باهتمام جميع التشريعات،وحظي كذلك بعناية الفقه والقضاء.

ولعل ركن الاستعجال من الأهمية بحيث أن طلب وقف التنفيذ ينتمـــي إلـــى القضـــاء المستعجل؛كما يدل عليه اسم هذا النوع من القضاء. وفي هذا المبحـــث ســـوف أتنـــاول ركـــن الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار المقدم في دعوى إلغاء القرار من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول :- مفهوم الاستعجال

المطلب الثاني :- توافر الاستعجال .

المطلـــب الأول

مفهـــوم الاستعجـــال

لم تضع التشريعات تعريفا محددا للاستعجال، وتركت المجال رحبا وواسعا لتقديره مـن قبل القضاء حسب ظروف كل دعوى،ولذا يتوجب الاسترشاد والرجوع إلى القوانين المنظمة لاختصاصات المحاكم الإدارية،إذ تستمد الإجراءات المتبعة في دعوى الإلغاء مـن النصوص المنظمة لاختصاص المحاكم الإدارية،ففي فرنسا تعددت التشريعات التـي نظمـت إجـراءات التقاضي أمام مجلس الدولة والمحاكم الإدارية [١].

أما في مصر فإن قانون مجلس الدولة قد حسم الأمر من خلال قرار رئيس الجمهورية الذي أصُدِر بموجبه قانون مجلس الدولة،إذ جاء في المـادة (٣) منـه : " تطبـق الإجـراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ... " .

وفي الأردن فإنه لم ينص في قانون محكمة العدل العليا يبين القواعد اللازمة الإتباع في إجراءات دعوى الإلغاء، ليبقى الأصل وهو أن هذه الإجراءات تستمد من خلال نصوص القانون ذاته.

وحيث أن هذه القوانين سواءً في فرنسا،مصر،والأردن، لم تحدد مفهوم الاسـتعجال أو تعرفه،كان لا بد من الرجوع إلى القوانين التي تنظم إجراءات المحاكمة لدى المحاكم النظاميـة، بالرغم مما يثيره ذلك من خلاف فقهي واسع ما بين فقهاء القانون العام [٢]، إلا أنه لا بد للرجوع إليها بوصفها الشريعة العامة لإجراءات التقاضي، ومنها التقاضي أمام المحاكم الإدارية، نـرى أنها بينت الأحوال التي يتوافر فيها الاستعجال دون أن تضع تعريفا محددا للاستعجال، فقـانون المرافعات المصري وفي المادة (٤٥) بينت أن : " القاضي المستعجل يحكم في المسـائل التـي يخشى عليها من فوات الوقت ".

أما قانون أصول المحاكمات المدنية في الأردن وفي المادة (٣٢) فقـد بيـن حـالات الاستعجال بالنص: " يحكم قاضي الأمور المستعجلة بصفة مؤقتة مع عـدم المسـاس بـالحق بالأمور التالية، على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضاً بـهذه المسـائل إذا رفعت لها بطريق التبعية: ١- المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت ".

١- انظر في تفصيل هذه الإجراءات الغويري ،قضاء الإلغاء في الأردن،مرجع سابق،ص. ص٢١٧-٢١٨.

٢- إذ يرى جانب كبير من فقهاء القانون الإداري أن استقلال الإجراءات الإدارية وتوجيه القاضي لهذه الإجراءات من أهم خصـائص إجراءات التقاضي الإدارية ومن هـؤلاء الفقـهاء -مصطفـى كمـال وصفـي،أصـول إجـراءات القضـاء الإداري،الكتـاب الأول،ط١،١٩٧٨،مطبعة الأمانة،القاهرة.

ويبين لنا من خلال استعراض هذه النصوص سواءً أكانت المنظمة للتقاضي أمام المحاكم الإدارية أم التي تنظم التقاضي أمام المحاكم النظامية، أنها جاءت خالية من تعريف للاستعجال وإنما تركت الأمر لتقدير القضاء.

وتصدى الفقه لتعريف الاستعجال،وقدم عدة تعريفات تكاد تتطابق فيما بينها من حيث مدلولاتها ،فالأستاذ محمد علي راتب[١]، قد عرف الاستعجال بأنه: " هو الخطر الحقيقي المحدق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يلزم درؤه عنه بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده " ، ويضيف الأستاذ محمد علي راتب : " يتوفر الاستعجال في كل حالة يقصد فيها منع ضرر مؤكد قد يتعذر تعويضه أو إصلاحه إذا حدث ".

وعرفه البعض بأنه : " ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من اتباع الإجراءات العادية للتقاضي نتيجة لتوافر ظروف تمثل خطراً على حقوق الخصم أو تتضمن ضرراً قد يتعذر تداركه أو إصلاحه "[٢].

وعرفه الدكتور صلاح الدين بيومي : " إجراء لضرورة ملجئة لوضع حد مؤقت لها يخشى على الحق فيه بمضي الوقت لو ترك حتى يفصل فيه القضاء الموضوعي "[٣].

أما بالنسبة للمحاكم الإدارية فإنها لم تعرف الاستعجال وإنما قضت به دون بيان مفهوم محدد وواضح له،أما المحاكم النظامية فإنها قد حددت الظروف التي يتوافر فيها الاستعجال كما فعلت إحدى محاكم النقض الفرنسية بحكم لها إذ قالت فيه : " لا يتوافر ركن الاستعجال إلا في الأحوال التي يترتب فيها ضرر لا يحتمل إصلاحه "[٤].

أما المحاكم النظامية في مصر فإنها عرفت الاستعجال تعريفاً مرناً وتركت تقدير توافره لقاضي الموضوع بالقول : " الاستعجال حالة مرنة غير محددة وليست معياراً واحداً يمكن تطبيقه في كل الأحوال ،بل ظواهر الاستعجال متعددة وقد تبرز في حالة وتختلف في أخرى والمرجع فيها إلى تقدير القاضي حسب ظروف الحال في كل دعوى على حدتها " .

أما في الأردن فلم تعرف المحاكم النظامية الاستعجال، وإنما تركت الأمر لقاضي الموضوع ليحدد ظروف الاستعجال في كل دعوى وما يحيط بها من ظروف،وقد جاء في الكثير من الأحكام الصادرة عن محكمة التمييز الأردنية، أن تقدير توافر الاستعجال من عدمه متروك

١- محمد علي راتب وآخرين ،**قضاء الأمور المستعجلة**،ط٦،عالم الكتب، القاهرة،ص. ص ٣٠-٣٢.

٢- مشار إليه لدى معوض عبد التواب،**الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة**، ،منشأة دار المعارف،١٩٨٤،ص١٥.

٣- صلاح الدين بيومي وآخر،**في قضاء الأمور المستعجلة**،ط٢،١٩٧١،د. ن، ص٢٢.

٤- مشار إليه لدى عبد التواب، المرجع ذاته،ص٥١.

لقاضي الموضوع الذي يقدره وفق ما يراه، مع الإشارة إلى أن محكمة التمييز ليس لها رقابة على محكمة الموضوع في عنصر الاستعجال.[١]

ورجوعاً إلى القوانين المنظمة لاختصاصات المحاكم الإدارية نرى أنها قد أوردت الاستعجال بوصفة مبرر وقف التنفيذ، فقانون مجلس الدولة الفرنسي في المادة (٥٤/٤) من مرسوم (٣٠ يوليو لسنة ١٩٦٣م) : " ... أن يترتب على التنفيذ نتائج يصعب إصلاحها " [٢] .
أما قانون مجلس الدولة المصري فقد جاء في المادة (٤٩/١) : " ... إذا رأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها " وفي قانون محكمة العدل العليا في الأردن فقد جاء النص على ذلك في المادة (٢٠) منه بالقول عن القرار الإداري : " إذ رأت نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها ... ".

ومن خلال استعراض هذه النصوص نلاحظ أن جميع التشريعات استخدمت اصطلاحات وتعابير تكاد تكون متقاربة من حيث تعذر تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري، والنتائج التي يتعذر تداركها بتنفيذ القرار الإداري،قد تتمثل في تعذر إعادة الحال إلى ما كان عليه أو بعدم التعويض المناسب عن هذا الضرر. فمخاصمة القرار الإداري بهدف إلغاءه تعني الطعن في مشروعيته وبالتالي عدم الموافقة والرغبة على تنفيذه،وما دام أن الأصل في القرارات الإدارية أنها تبقى نافذة بحق الأفراد،وأن رفع الدعوى لا يوقف تنفيذ القرار الإداري فإن من أبسط مقتضيات العدالة أن يوقف تنفيذ هذا القرار في حالة أن تكون النتائج المترتبة على التنفيذ يصعب تداركها.

وهذا هو مبرر أنصار نظام وقف التنفيذ، إذ يرون أن النتائج التي يولدها تنفيذ القرار الإداري بحيث لا يمكن تداركها، هي الأساس المناسب لنظام وقف التنفيذ، وما وقف التنفيذ إلا إجراء مؤقت لحين البت في مشروعية القرار.

فلا يتصور إمكان تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري بحرمان طالب من امتحان، أو هدم منزل ،أو إبعاد مواطن، أو ما شابه ذلك من قرارات إذ قد يستحيل في بعض الأحيان تدارك أو إصلاح ما ينجم عن تنفيذها القرار من نتائج أو أضرار.
وقد قضت المحاكم الإدارية بوقف تنفيذ قرارات إدارية من هذا القبيل .

١-أنظر على سبيل المثال ، الأحكام تميز حقوق (٩٨/٧) ، ص٢٠٧٣، العدد (٦) السنة ١٩٩٨، تميز حقوق (٩٨/٩٤١) ص٢٦٤٤، العدد (٨٩٧) السنة ١٩٩٨،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،مطبعة التوفيق،عمان.

٢-أنظر عبد الباسط.وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص٢٧٣.

فمجلس الدولة الفرنسي وخلال حديثه عن شروط قضائه بوقف التنفيذ جاء في أحد القرارات الصادرة عنه : "........ومن ناحية أخرى إذا أدى تطبيق المبدأ العام - ويقصد بالمبدأ العام عدم وقف التنفيذ - إلى إلحاق ضرر جسيم بالطاعن......" [١] .

أما في مصر فقد جاءت أحكام محاكم مجلس الدولة مبينة وموضحة للاستعجال المطلوب لوقف تنفيذ القرار الإداري ففي أحد الأحكام جاء : " ... على القضاء الإداري ألا يقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الاستعجال. بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها، كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه، مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك، وكما لو صدر قرار بهدم منزل أثري، أو بمنع مريض من السفر إلى الخارج للعلاج، ففي مثل هذه الحالات يكون ركن الاستعجال قائماً ؛ فإذا نفذ القرار المطعون فيه استنفذ أغراضه " [٢] .

أما محكمة العدل العليا في الأردن فقد اتجهت حديثاً في قراراتها بوقف تنفيذ القرارات الإدارية الطعينة إلى ذكر ذلك فقد جاء في أحد هذه القرارات: "حيث نرى أن نتائج تنفيذ القرار المطعون فيه قد يتعذر تداركها في حالة تنفيذه بحق المستدعي ،لهذا نقرر عملاً بالمادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وقف تنفيذ القرار المشكو منه لحين الفصل في الدعوى "[٣].

وفي قرار أخر لها : " نقرر عملاً بالمادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين البت في الدعوى، لأن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها "[٤] .

ونلاحظ من جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية السابقة أنها طبقت تطبيقاً سليماً مفهوم الاستعجال، الذي ينتج عن صعوبة أو استحالة تعذر تدارك تنفيذ القرار الإداري، وإن هذه المحاكم كان لها التقدير الواسع الذي يتناسب مع ظروف كل دعوى للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري.

١-مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق ،ص٣١٠.

٢- المحكمة الإدارية العليا (١٣٢٢) ، تاريخ ١٥ ١٠ ١٩٦٢ .

٣- عدل عليا (٩٩/٦٥)، ع(٦)،الصفحة ١٦٩٢. مجلة نقابة المحامين الأردنيين،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

٤-عدل عليا(٣٤٠/ ٩٨)تاريخ١٩٩٨/٩/٧،غير منشور.

كما أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قد بينت ذلك موضحة له بضـــرب الأمثلــة على توافر ركن الاستعجال من خلال حكمها السابق.

إلا أن مجلس الدولة الفرنسي كان يرد في بعض القرارات الصادرة عنـــه اصطلاحـــي (الضرر والخطر)، كتعبيرين عن ركن الاستعجال، وكناية عن عدم إمكانية تدارك نتائج تنفيـــذ القرار الإداري،وأرى أن استخدام مجلس الدولة الفرنسي لهذين المصطلحين (الضرر و الخطر)، ما هو إلا تحوط منه،ومزيد عناية لركن الاستعجال،وزيادة في توضيح بعض صور الاســتعجال وبيان أن الضرر والخطر بشقيه المادي والمعنوي هو المقصود بعدم الإمكـــان، أو تعــذر، أو استحالة تدارك نتائج تنفيذ القرار الإداري.

وقد استخدم مجلس الدولة المصري في بعض قراراته هذين التعبيرين للدلالة على تعذر تدارك النتائج إذ جاء في أحد القرارات : " أضراراً قد يتعذر تداركها ".[١] وفي قرار آخــر : " يمثل خطورة قد يتعذر تداركها فيما لو بقي القرار منفذاً إلى أن يقضي في طلب "[٢].

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد اقتصرت القرارات الصادرة عنها حتى الآن "نتـائج يتعذر تداركها "، وهذا التعبير تكرار لما ورد في القانون.

المطلـــب الثانـــي

توافـــر ركـــن الاستعجـــال

تركت التشريعات الباب مفتوحاً للقضاء لتقدير فيما إذا توافر الاستعجال في طلب وقـف تنفيذ القرار الإداري من عدمه ليصار إلى البت في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري .

والمحاكم الإدارية بتطبيقها للقوانين، تأخذ بعين الاعتبار ظروف الطاعن،وما قد يتهددهم من خطر أو ضرر نتيجة تنفيذ القرار،وهي بذلك تصدر قراراتها بصورة مستعجلة لضمان عـدم تعرض المصالح للخطر التي لوجد نظام وقف التنفيذ من أجل حمايتها بغض النظر عن أنــواع أو أشكال هذه المصالح.

١- المحكمة الإدارية العليا (٧٠١) تاريخ ١٦ ٢/١٩٨٥ .

٢-المحكمة الإدارية العليا (٣٣٣١) تاريخ ٢٥/١/١٩٨٦.

والمحكمة الإدارية وهي تراعي هذه المصالح يكون ذلك بتقدير وقت الاستعجال والحالات التي قد يتوافر فيها ركن الاستعجال وهذه الحالات كما يقول الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط لا يمكن مقدماً حصر المستعجل من الحالات وجمعها في قوائم نموذجية.[١]

ولذلك وفي هذا المطلب سوف أتناول وقت توافر ركن الاستعجال والثاني لبيان بعض الحالات التي يتوافر فيها هذا الركن.

الفرع الأول

وقت توافر الاستعجال

نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو استثناء من الأصل العام للقرارات،وقد أوجد لتحقيق التوازن ما بين المصلحة العامة والمتمثلة في تنفيذ القرار،وبين المصلحة الخاصة المتمثلة في توقي نتائج التنفيذ التي يصعب تداركها،وذلك في حالة تقديم طعن في القرار الصادر عن هذه الإدارة ،وبينا أنه في حالة الخشية من أن تنفيذ القرار المطعون فيه يشكل خطراً لا يمكن إصلاحه أو تفاديه، فإنه يحق للمحكمة وبصفة مستعجلة،وفي ظل توافر شروط بينها القانون والقضاء والفقه، وقف تنفيذ هذا القرار.

وقد اشترط المشرع صراحة تعذر تدارك النتائج وهذا التقدير يكون حين الحكم بإلغاء القرار،وقد استخدم المشرع لفظ (قد) والمعروف في اللغة أن قد تأتي بمعنى الشك أو التشكيك[٢]، أي أن الظن الذي يغلب هو تعذر تدارك هذه النتائج.

وقد جاءت اجتهادات المحاكم بهذا الخصوص مرددة للنصوص القانونية كما سبق أن بينا.

وحيث أن إلغاء القرار الإداري، يعني إعدام هذا القرار من لحظة صدوره، فإن ذلك يعني أن ما يترتب على هذا القرار أيضاً معدوماً بإعدام المحكمة لهذا القرار.

لذلك جاءت النصوص القانونية واجتهادات المحاكم بهذا الشكل وهذه الصيغ، والتعذر تدارك النتائج يعني عدم إمكانية إعادة الحال إلى ما كان عليه[٣]، سواءً أكان ذلك بالإصلاح

١- عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص.ص٢٨١-٢٨٩.

٢-أنظر في ذلك،ابن منظور ،لسان العرب،المجلد الخامس،ط١٩٩٧،١،دار صادر،بيروت،ص٢٠٨.

٣-لمزيد من التفاصيل أنظر عبد الباسط،المرجع ذاته،ص. ص ٢٨١-٢٨٩.

العيني كاستحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه كهدم منزل أثري وبناءه كما كان،أو استحالة علاج مريض يستوجب مرضه السفر إلى الخارج إذا توفي هذا المريض...... ...،أم الإصلاح بجبر الضرر والتعويض عنه مادياً، والتعذر المقصود ليس لكامل العمل بل حتى لجزء كبير أو مهم لنتائج تنفيذ القرار الإداري، لذلك فهدم جدار، أو منزل ليس له أية طبيعة مميزة، بحيث يمكن إعادة الحال إلى ما كان عليه أو التعويض عنه بشكل يقترب معه من الأصل، يوفر ركن الاستعجال، الأمر الذي لا يعد تعذر لتدارك النتائج، وبالتالي لا يتحقق معه الاستعجال.

ولا يتصور أن يكون ركن الاستعجال متوافراً كما أسلفنا في حال زوال النتائج التي يتعذر تداركها،إذ أن الاستعجال في هذه الحالة لا يكون متحققاً أو متصوراً ،كما أن تنفيذ القرار والانتهاء من هذا التنفيذ يكون قد تحققت معه النتائج وبالتالي عدم إمكان تصور قبول طلب وقف التنفيذ إلا في حالات معينة، كما أن الالتزامات المالية التي يفرضها قرار إداري لا يتصور فيها ركن الاستعجال إذ أن استرداد المبالغ المالية مكفول بحكم القانون وإمكانية تلافي النتائج متوفرة وممكنة.

الفرع الثاني

حالات يتوافر فيها ركن الاستعجال

كما سبق القول فإن لكل دعوى ظروفها الخاصة بها، وأن المحكمة التي تنظر الدعوى تقدر فيما إذا كان ركن الاستعجال متوافر في هذه الدعوى بالنظر إلى ظروفها، وأن الحالات التي يتوافر فيها ركن الاستعجال لا يمكن حصرها أو تحديدها كون ذلك من المسائل التقديرية التي تختص بها المحكمة وعلى خلاف الحال بما هو معمول به في المحاكم النظامية إذ أن القوانين المنظمة لأصول المحاكمات والمرافعات تبين الأحوال المستعجلة والتي ينظر بها القاضي الدعوى على سبيل الاستعجال [1] .

وفي هذا الفرع من هذه الدراسة سوف أتناول بعض الحالات التي يتوافر فيها ركن الاستعجال وسوف يكون ذلك على سبيل الأمثلة والتي يستطيع القارئ من خلالها معرفة ظروف الاستعجال :-

أولاً :- القرارات التي تمس حريات وحقوق تكفل بحمايتها الدستور : تكفل الدساتير عادة حقوق وحريات أساسية، لا يجوز المساس بها، وقد تصدر الإدارة قرارات تمس هذه الحقوق

١- أنظر على سبيل المثال قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني المادة (٦٠) والمواد (١٤١- ١٥٧) .

والحريات، وبتوافر في الطلب المقدم لوقف تنفيذ هذه القرارات ركن الاستعجال، ويأتي ذلك من أن الدستور هو القانون الأسمى والأساسي، وهو الذي تكفل بحمايتها ومن هذه الحقوق حق الملكية إذ أن الدساتير[١]، قد تكفلت بحماية حقوق الملكية وبالتالي لا يجوز صدور أي قرار يمس هذا الحق، إلا تطبيقاً للقوانين، فلا يجوز نزع ملكية الأفراد أو المساس بها إلا بمقتضى القانون،فقد تكفل الدستور الفرنسي والدستور المصري والدستور الأردني بحماية هذه الحقوق .وقد جاءت اجتهادات المحاكم الإدارية لتقرر أن حقوق الملكية من الحقوق التي تتوافر في حمايتها حالة الاستعجال والتي تجيز طلب وقف تنفيذ هذه القرارات.

فمجلس الدولة الفرنسي وفي العديد من القرارات الصادرة عنه قد أوقف تنفيذ قرارات إدارية كان لها مساس واضح ومباشر بالوضع المالي والمادي للطاعن[٢].

ووردت في بعض أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر التعبيرات التالية : " الذي لا مراء فيه أن حرمان الطاعنين من العقارات المملوكة لهم بغير سند من القانون خاصة وأن حرية التملك من الحريات التي يكفلها ويصونها الدستور مما يجعل ركن الاستعجال متوافراً "[٣]،فحكم المحكمة الإدارية العليا جاء صريحاً ومؤكداً حماية الدستور لهذا الحق،الأمر الذي يبنى عليه بصراحة الحكم توافر ركن الاستعجال.

أما بالنسبة لأحكام محكمة العدل العليا في الأردن فإنني لم أجد ما يشابه هذه الأحكام، وإنما كما سبق أن أشرنا يكتفي بذكر " توافر ركن الاستعجال"دون بيان ماهية الدوافع التي جعلت ركن الاستعجال متوافراً.

ومن الحريات التي تكفل بحمايتها الدستور الحرية الشخصية ذلك أن تقييد الحرية الشخصية ينطوي على خطورة كبيرة في الدول الديمقراطية،وجاءت الدساتير تؤكد حماية هذه الحرية وتنظمها.

فلقد تجلت حماية الحرية الشخصية في الكثير من الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي، وبين أن حماية الحرية الشخصية تستوجب وقف تنفيذ القرار الذي يمس هذه الحرية ففي أحد قراراته بذلك : " قد يكون الضرر الناشيء عن تنفيذ القرار فيه مجرد مصلحة فردية

١- المقصود بهذه الدساتير هي دساتير الدول الرأسمالية .

٢- مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص ٣١٤.

٣- المحكمة الإدارية العليا (٢٣٥٩) ،تاريخ ١٩٩٥/٦/١١ .

لطاعن كالاعتداء على الحرية الفردية[١] .وقد أكد الفقهاء أن الركن المتعلق بالضرر والاستعجال متوافر في حالة تعلق القرار بالحرية الشخصية[٢] .

أما في مصر فقد جاء في أحد أحكام اجتهادات محكمة القضاء الإداري:" تقييد الحرية الشخصية هو بطبيعته من أبرز صور الاستعجال لما يترتب على هذا التقييد من نتائج يتعذر تداركها".[٣]

أما في الأردن فإنني لم أجد نظيراً لمثل القرارات الصادرة عن القضاء في الدول المقارنة.

وتعد من أهم الحريات التي كفلها الدستور حرية العمل حيث أن المساس بها يشكل مساساً بموارد الرزق الأساسية ويعد متوافراً ركن الاستعجال في الطلب المقدم لوقف تنفيذ هذا القرار.وفي مصر فقد نص قانون مجلس الدولة المصري في المادة (٤٩) : " على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه ، إذا كان القرار صادراً بالفصل ..." . فمما يلاحظ أن قانون مجلس الدولة قد أعطى المحكمة صلاحية أن توقف قرار الإدارة وتقضي باستمرار صرف المرتب، وأن المشرع قد أفترض وجود الاستعجال ولم يبحث أو ينص عليها في هذا الشأن، لما في ذلك من أهمية تتجلى في المحافظة على مصدر الرزق وقد أستثنى المشرع المصري هذه الحالة من الحالات التي لا يجوز طلب وقف تنفيذها قبل التظلم منها إدارياً،وتأتي خطوة المشرع المصري في هذا الصدد تأكيداً منه لهذه الحرية وهذا الحق وقد جاءت اجتهادات المحاكم الإدارية في مصر تطبيقاً سليماً لروح النص إذ سارت محكمة القضاء الإداري على نفس الخطى بهذا الصدد.

أما في الأردن فإن محكمة العدل العليا لم تبين في قراراتها هذه الجانب من الاستعجال ولكن ومن خلال استعراض بعض الأحكام يمكن استنباط ذلك من خلال ظروف الدعوى ففي أحد الدعاوى [٤] التي نظرتها كان الطاعن مهندس يمارس مهنته الحرة من خلال مكتب هندسي وقد صدر بحقه قرار من قبل نقابة المهندسين بوقفة من العمل إلا أن الطاعن قدم طلب وقف تنفيذ هذا القرار وقد أجابته المحكمة إلى ذلك وقررت وقف تنفيذ هذا القرار لحين البت في الدعوى.وفي دعوى [٥] أخرى كان الطاعن محامي قررت نقابة المحامين وقفه عن العمل أيضاً

١- مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص ٣١٤.

٢- oliver dugrip,note sous c.e.,2g juin 1990,engine d.s.,1991,6.p65.

٣-محكمة القضاء الإداري رقم (١١٤٢)،تاريخ ١٩٥١/٦/٣٠.

٤-عدل عليا (٩٨/٣٤٠) تاريخ ١٩٩٨/٩/٧،غير منشور.

٥-عدل عليا (٩٩/٦٥)،مجلة نقابة المحامين الأردنيين،ع (٦)،الصفحة ١٦٩٣،مطبعة التوفيق،عمان،١٩٩٩.

وقد طلب بلائحة دعواه وقف تنفيذ القرار فأجابته المحكمة إلى طلبه أيضا، وقررت وقف تنفيذ هذا القرار.

وهذان الحكمان من أحدث الأحكام التي صدرت عن محكمة العدل العليا في مجال وقف التنفيذ، وبتحليلهما يمكن القول أن المهندس أو المحامي اللذين طعنا في القرارات الصادرة بحقيهما،قد تضررت مصالحهما ومورد رزقهما من هذه القرارات، وغني عن البيان أن المهندس أو المحامي ليس لهما مورد رزق سوى مهنتيهما، الأمر الذي جعل محكمة العدل العليا تصدر قراراها بوقف تنفيذ القرارين الطعينين.

ومن الحريات والحقوق التي تكفل بحمايتها الدستور حرية التنقل والسفر والإقامة إذ أن لكل شخص الحرية الكاملة بما لا يخالف القانون وأنظمة السفر والإقامة،الانتقال إلى الجهة التي يريدها،أو المكان الذي يختاره دون ممانعة من أحد.وقد جاءت الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي لتؤكد بأن حرية الإقامة والتنقل مكفولة وأن ركن الاستعجال متوفر لوقف تنفيذ مثل هذه القرارات وذلك في العديد من القرارات الصادرة عنه لما لهذه الحرية من أهمية[١].

أما في مصر فقد أكد مجلس الدولة المصري هذا الحق وهذه الحرية ففي أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا جاء فيه:" أنه بالنسبة لركن الاستعجال فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن امتناع الإدارة عن إنهاء خدمة العامل الذي أنقطع عن العمل وانتهت خدمته وفقا لحكم القانون دون مبرر قانوني يمثل عقبة قانونية تحرمه من السفر والانتقال ما دام الثابت من جواز سفره أو بطاقته العائلية أو الشخصية أنه موظف بها.........، وتشكل قيداً عليها وتتعارض مع ما يكلفه الدستور من حرية الانتقال والهجرة ... "[٢].

أما في الأردن فلم أجد في اجتهادات محكمة العدل العليا ما يفيد بذلك .

ونخلص مما سبق أن الحالات التي يتوافر فيها ركن الاستعجال وكما سبق القول،لا يمكن حصرها؛إذ أنها صلاحية تقديرية للمحكمة.

ولا بأس من إيراد بعض الحالات الأخرى بدون شرح أو توضيح لها ليكون ذلك سبيلاً للاسترشاد والاستئناس بهذه الحالات ومنها :-

---

١- مشار إلى العديد من هذه القرارات لدى ماسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص .ص ٣١٤-٣١٥.

٢- المحكمة الإدارية العليا (١٢٢) تاريخ ١٩٨٨/١/٢٦ .

الترشيح للانتخابات في حالة توافر الشروط المنصوص عليها قانونا سواء أكان ذلـــك الترشيح للهيئات الشعبية أم المحلية ،والقرارات التي تمس الأجانب من حيث إبعادهم إلى خـارج البلاد والقرارات التي تمس رخص البناء، والقرارات التي ينتج عنها تفويت الفرص كما لو كان ذلك بحرمان طالب من الالتحاق بالامتحان أو بالدراسة أو بتسجيله في أحد المدارس أو الكليات، والقرارات التي يكون من شأنها تعطيل تقديم الخدمات العامة أو بعض الأنشطة المهمة وغيرهـا الكثير من القرارات التي لا يمكن بيانها أو حصرها ،وقد أحسن المشــرع صنعـا بـأن جعـل للمحكمة السلطة التقديرية الكاملة بتقدير ظروف كل دعوى ببيان فيما إذا كـان يتوافـر ركـن الاستعجال من عدمه.

المبحث الثاني

ركن الجدِّية

يعد ركن الجدِّية في الطلب المقدم لوقف تنفيذ القرار الإداري، هو الركن الموضوعي الثاني للحكم بوقف التنفيذ، وهو من الأهمية بما يجعله يتساند جانباً إلى جنب مع ركن الاستعجال.

ويعتبر اشتراط ركن الجدِّية من مقتضيات التوازن، ما بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة،فوجود ركن الاستعجال كضمان للمصلحة الخاصة اقتضى وجود ضمان للمصلحة العامة إزاءه،لذلك أوجد ركن الجدِّية الذي يجعل المحكمة تصدر قرارها بطلب وقف التنفيذ مراعية في ذلك مقتضيات و متطلبات المصلحة العامة ومحققة لمتطلبات التوازن،وخصوصاً أن ركن الجدِّية تبحثه المحكمة من ناحية توافر الشروط القانونية لدعوى الإلغاء وليس من الواقع كما هو الحال في ركن الاستعجال.

ويعتبر بعض الفقهاء[١]بأن ركن الجدِّية هو وجه آخر للضرورة والتي تبرر وجود نظام وقف التنفيذ ، وأن ضرورة إعلاء قوة القانون على قوة العمل الإداري توجب توافر هذا الركن .

وفي هذا البحث سوف أتناول ركن الجدِّية من خلال مطلبين :-

المطلب الأول :- مفهوم وأساس ركن الجدِّية .

المطلب الثاني :-توافر ركن الجدِّية.

١- عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٤٢٩ .

المــــطلب الأول

مفهــوم وأســـاس ركن الجدِّية

ينطوي ركن الجدِّية على أهمية تبرر إصدار المحكمة لقرارها بطلب وقف التنفيذ بـــهذا يتعين بيان المقصود بهذا الاصطلاح من الناحيتين القانونية والقضائية. كما أنه لا بد من معرفـة الأساس الذي يعتمد عليه هذا الركن .

وسوف أتناول في هذا المطلب ضمن فرعين :-

الفرع الأول:مفهوم الجدِّية.

الفرع الثاني:أساس ركن الجدِّية.

الفـــرع الأول

مفهــوم الجدِّية

يذهب بعض فقهاء القانون الإداري إلى أن هذا الركن يسمى بـ" ركن المشروعية"[1].

إلا أن اصطلاح الجدِّية هو الذي رجح استخدامه، وغلب في الأحكـــام الصـــادرة عـــن القضاء الإداري،وكان مرجع ذلك إلى أن هذا الركن ينبع من ذات أسباب إلغاء القـــرار الإداري وكان اصطلاح الأسباب الجدِّية(Moyens Serieux) فقد ظهر في فرنسا في قرارات مجلس الدولـــة الفرنسي قبل ظهوره في النصوص القانونية.

وبصرف النظر عن التسمية التي تطلق على هذا الركن،فإن دائرة هذا الركن هي دائـــرة الرقابة الرئيسية على أعمال الإدارة- ومنها القرارات الإدارية - وهي رقابة المشروعية.

لم يرد في التشريعات تحديد لمفهوم الجدِّية،إذ خلت التشريعات من تعريف أو ذكر لهذا الركن - كما سنرى فيما بعد - لذلك برز دور الفقه والقضاء في بيان مفهوم الجدِّية .

١- أنظر على سبيل المثال سيوني ،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص١٢،ومحمد أحمد عطية،الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة،د.ط،١٩٩٤،منشأة المعارف، ص٩٧.

المـــــطلب الأول

مفهـــوم وأســـاس ركن الجدِّية

ينطوي ركن الجدِّية على أهمية تبرر إصدار المحكمة لقرارها بطلب وقف التنفيذ،بـــهذا يتعين بيان المقصود بهذا الاصطلاح من الناحيتين القانونية والقضائية. كما أنه لا بد من معرفـة الأساس الذي يعتمد عليه هذا الركن .

وسوف أتناول في هذا المطلب ضمن فرعين :-

الفرع الأول:مفهوم الجدِّية.

الفرع الثاني:أساس ركن الجدِّية.

الفـــرع الأول

مفهـــوم الجدِّية

ويذهب بعض فقهاء القانون الإداري إلى أن هذا الركن يسمى بـ" ركن المشروعية"[1].

إلا أن اصطلاح الجدِّية هو الذي رجح استخدامه، وغلب في الأحكـــام الصـــادرة عـــن القضاء الإداري،وكان مرجع ذلك إلى أن هذا الركن ينبع من ذات أسباب إلغاء القـــرار الإداري وكان اصطلاح الأسباب الجدِّية(Moyens Serieux) فقد ظهر في فرنسا في قرارات مجلس الدولـــة الفرنسي قبل ظهوره في النصوص القانونية.

وبصرف النظر عن التسمية التي تطلق على هذا الركن،فإن دائرة هذا الركن هي دائـــرة الرقابة الرئيسية على أعمال الإدارة– ومنها القرارات الإدارية - وهي رقابة المشروعية.

لم يرد في التشريعات تحديد لمفهوم الجدِّية،إذ خلت التشريعات من تعريف أو ذكر لهذا الركن – كما سنرى فيما بعد – لذلك برز دور الفقه والقضاء في بيان مفهوم الجدِّية .

١- أنظر على سبيل المثال سيروني ،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص١٢ ،ومحمد أحمد عطية،الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة،د.ط،١٩٩٤،منشأة المعارف، ص٩٧.

فقدم فقهاء القانون الإداري بعضاً من التوضيح فالدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله يرى أن المقصود بركن : " المشروعية "، هو(رجحان احتمال الحكم بإلغاء القرار الإداري بناءً على الأسباب الجدِّية التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء)[١]،أما الدكتور محمد أحمد عطية فيقول أن المقصود بركن : " المشروعية " ، هو (أن يكون إدعاء الطالب في شأن طلب وقف التنفيذ قائماً بحسب الظاهر على أسباب جدِّية)[٢]. ومما يلاحظ أن بسيوني وعطية قد عرفا المشروعية بواسطة الأسباب الجدِّية، علماً أنها كما أسلفنا من الذين يسمون هذا الركن بركن المشروعية . ومع الاختلاف اليسير ما بين تعريفات الفقه يلاحظ عليها أنها تكاد تتطابق، إذ أن نظرة المحكمة إلى أسباب الدعوى الأصلية المقامة لإلغاء القرار الإداري يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض فيه إلا بقدر يسير تكون معه المحكمة مقتدرة على تكوين راي في طلب وقف التنفيذ وبشكل مستعجل.

أما القضاء الإداري فقد ذكر هذا الركن في أحكام متعددة،واحتوت هذه الأحكام على توضيح مهم لركن الجدِّية.

فمجلس الدولة الفرنسي قد جاء في أحد أحكامه المهمة والمتعلقة بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمامه : " أنه وضح من فحص الطعن أن الطبيعة الجدِّية للأسباب المقدمة المؤيدة للطعن لن ينازع فيها"[٣].

فمما يلاحظ أن هذا الحكم لمجلس الدولة الفرنسي قد بين أن عدم المنازعة في أسباب الطعن المقدم أصلاً لإلغاء القرار الإداري هي مبرر وقف تنفيذ هذا القرار.

أما في أحكام مجلس الدولة المصري فقد جاء ركن الجدِّية في الكثير منها،وفيها من الانسجام ما يلاحظ عليه وضع الأساس الثابت لمفهوم ركن الجدِّية في هذا النوع من الطلبات، ففي أحد أحكام محكمة القضاء الإداري جاء : " ... بعد أن ثبت لدى المحكمة أنه قائم بحسب الظاهر في الأوراق على أسباب جدِّية ترشح في الاعتقاد بإلغاء القرار "[٤]،أما المحكمة الإدارية العليا فقد قررت في أحد أحكامها نفس المفهوم إذا جاء في هذا القرار : " لا تقضي المحكمة

١- بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص١٢.

٢- محمد أحمد عطية،الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة،مرجع سابق،ص٩٧ .

٣- مشار إلى هذا الحكم لدى بسيوني، المرجع ذاته، ص١١٤ .

٤- القضاء الإداري (٢٣٩٨) تاريخ ٢٢/٥/١٩٨٤ .

بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا توافر ركن الجدّية بأن يكون هذا القرار معيبـــــا حسـب ظاهــر من الأوراق مما يرجح معه إلغاءه[١].

فمما يلاحظ على اجتهادات محاكم مجلس الدولة المصرية أنها قد بينت أن ركن الجدّيـــة ما هو إلا بحسب الظاهر،رجحان احتمال إلغاء القرار الإداري المطلوب إلغاءه أصلاً.

ولم أجد في أحكام محكمة العدل العليا الأردنية أية إشارة إلى ركن الجدّية،إذ لم تتطــرق إليه لا من قريب ولا من بعيد.

واشتراط الجدّية في الدعاوى التي ترفع إلى القضاء عموماً ما هي إلا ضمان لحسن سير مرفق العدالة،التي تؤديها سلطة مهمة من سلطات الدولة الدستورية.

ففي المحاكم النظامية قد احتوت النصوص المنظمة للقضاء المستعجل في هذه المحـــاكم ضمان جدية بعض الطلبات التي تقدم لهذا النوع من القضاء.

فعلى سبيل المثال احتوى قانون أصول المحاكمات المدنية[٢] في الأردن لإيقاع الحجـــز التحفظي على الأموال بأن يكون مقدار الدين معلوماً ومستحق الأداء وغير مقيد بركـــن الأمـــر الذي يعطي قاضي الأمور المستعجلة وهو بصدد نظر مثل هذا الطلب قناعة بأن هذا الطلب يقوم على أسباب جدية تبرر للقاضي إصدار القرار بإيقاع مثل هذا الحجز.

الفـــرع الثانـــي

أســـاس ركن الجدّية

أثارت مسألة الأساس الذي يستند إليه ركن الجدّية الكثير من الجدل ما بين فقهاء القانون الإداري.إذ يرجع بعض هؤلاء الفقهاء أساس ومصدر هذا الركن إلى القانون بينما يقول البعــض الأخر بأن أساس ومصدر هذا الركن هو القضاء.

ويرى أنصار الفريق الأول[٣]- الأساس القانوني- بأن القوانيـــن وبإيرادهـــا للأســـباب الموجبة للإلغاء هو اشتراط لجدية الدعوى المقامة أساساً لإلغاء القرار الإداري،وأن طلب وقــف التنفيذ يدور مع طلب الإلغاء وأنه مشتق منه.كما أنّ اشتراط المشرع صراحة للاستعجال " تعذر

١--المحكمة الإدارية العليا(١١١٣)،تاريخ١٤/١١/١٩٩٧.

٢-أنظر المادة (١٤١) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، مرجع سابق.

٣- من هؤلاء الفقهاء فهمي،**القضاء الإداري**، مرجع سابق،ص٤٥٤،وجمال الدين،**أصول القانون الإداري**،مرجع سابق،ص.ص٣٩٠-٣٩١.

تدارك النتائج"،ما هو إلا اشتراط ضمني للجدية.وقضاء الإلغاء ما هو إلا قضاء مشروعية،وأن إيراد النصوص القانونية المنظمة لوقف التنفيذ " في الدعوى "، و " القرار المطلوب إلغاءه "، ينسحب في تقدير المشروعية على القرار الطعين، سواءً بالإلغاء أم بوقف التنفيذ وأن القضاء ينحصر دورة في تطبيق النصوص القانونية.

بينما يرى أنصار الفريق الثاني[١] -الأساس القضائي- بأن هذا الركن هو من ابتداع القضاء وأن النصوص المنظمة لنظام وقف التنفيذ قد جاءت خالية من أية إشارة لركن الجدّية، وأن القضاء الإداري هو صاحب الريادة في إيجاد هذا الركن إلى حيز الوجود.

ويضيف أصحاب هذا الرأي أن النصوص وطبقاً للقواعد العامة لا تقاس ولا يستنبط منها،وأن اشتراط المشرع لركن الاستعجال " تعذر تدارك النتائج "كان صريحاً ومباشراً وأن المشرع لو أراد اشتراط الجدّية لكان له ذلك،وأن القانون الإداري بأصله هو من ابتداع القضاء،أي أن القواعد القانونية بهذا الخصوص هي قواعد قضائية أكثر منها تشريعية،فلماذا لا يكون مصدر هذا الركن قضائياً.

وأنا أرى أن الركن سواءً أكان أساسه ومصدره قانونياً أم قضائياً فالمعمول به هو مدى تطبيق المحاكم الإدارية لهذا الركن سواءً بدعوى الإلغاء ذاتها أم بطلب وقف التنفيذ،ويقول الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط في ذلك[٢] : " ......وهذا التفسير في محاولة إسناد الركن إلى النص ذاته قد يكون هو الأقرب إلى التصور،ولكن أن يكون القضاء هو منشئ الركن بداية أو مقتصراً دوره على استخراجه من بين العبارات فذلك لا يؤثر في كونه صاحب الجهد الأساسي في إظهاره وتكريسه ركناً مستقلاً ومنضافاً بالضرورة إلى ركن الاستعجال في تسويغ الوقف".

ورجوعاً إلى التشريعات نجد أن قانون مجلس الدولة الفرنسي هو الوحيد من بين الدول المقارنة في هذه الدراسة الذي أورد ركن الجدّية صراحة في مرسوم(٣٠ يوليو لعام ١٩٣٦) وكان ذلك بالمادة (٤/٥٤) إذ ورد النص فيه بأن الطلب يجب أن يستند لأسباب جدية.ومع هذا التأخر في ظهور النص عليه تشريعاً،فإن ذلك لم يمنع القضاء من الحكم بوقف التنفيذ،إذ قد حكم به مجلس الدولة الفرنسي منذ أمد بعيد،ولعل حكم(de Bussiere)الصادر عام ١٨٧٢م يعتبر أول الأحكام التي أشارت ولو بصورة غير مباشرة إلى الأسباب الجدّية التي تبرر وقف التنفيذ

١- من هؤلاء الفقهاء عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق ، ص٤٣٧،وبسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص .ص ٣٥-٣٧.

٢- عبد الباسط، المرجع ذاته،ص٤٣٩ .

وتواترت الأحكام على هذه الشاكلة حتى جرى التصريح له وبشكل مباشر في أحد الأحكام الصادرة عام ١٩٣٨ م.

أما النصوص المنظمة لنظام وقف التنفيذ في كل من مصر والأردن، فلم تُشير بشكل صريح ومباشر إلى هذا الركن، وإنما وكما سبق أن بينا كانت بطريقة استنباطية من هذه النصوص.

وقد أورد البعض في الأردن[١] بأن ركن الجدِّية، منصوص عليه في قانون محكمة العدل العليا في المادة(٢٠)*وأنا استغرب هذا القول،إذ أن الناظر إلى القانون المذكور لا يجد مثل هذا النص أو الركن،ولم تورده كذلك أحكام المحكمة كما سبق أن بينا.

إلا أن المحاكم الإدارية في مصر قد قضت بصراحة بضرورة توافر هذا الركن، ومن هذه الأحكام حكم حديث للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه : " أن القضاء الإداري قد استقر على أنه طبقاً للمادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة، يتعين للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة توافر ركنيين الأول:يتعلق بمدى توافر الجدِّية في هذا الطلب،...... والثاني:هو ركن الاستعجال"[٢].

ولعل تحليل هذا الحكم ينبيء بأن المحكمة الإدارية العليا قد وضعت أساسا لهذا الركن، وهو الأساس القانوني إذ أن المحكمة قد أشارت وبشكل مباشر إلى نص المادة (٤٩) من قانون مجلس الدولة، وجعلت ركن الجدِّية سابقاً لركن الاستعجال، وأنا أرى أن المحكمة قد حملت النص وأنطقته بما ليس فيه.

أما في الأردن فلم أجد في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا أية إشارة لركن الجدِّية، وأرى أن المحكمة الموقرة لو حذت حذو المحاكم في كل من مصر وفرنسا لكان ذلك يستحسن ويرقى باجتهادات هذه المحكمة،وذلك لإقامة التوازن ما بين المصلحة الخاصة التي ضمنها ركن الاستعجال من أجل حمايتها،والمصلحة العامة التي أوجد ركن الجدِّية لضمانها،

١-أنظر في ذلك خالد الزعبي،"إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية"،مؤتة للبحوث والدراسات،المجلد(١١) العدد الأول،ص٨٩.

٢-المحكمة الإدارية العليا،(٢٧٣٢)تاريخ٢٣/٢/١٩٩١.

* نص م(٢٠) " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسباً سواءً عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناءً على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقاً لما تقرره من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر وغيره ممن ترى المحكمة أن عطلاً وضرراً قد يلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواءً بصورة كلية أو جزئية".

ولعل محكمتنا الموقرة ليس لديها إلى الآن الجرأة علـــى إيجـــاد هـــذا الركـــن مـــن خـــلال أحكامها،وإنما تقيدت وتجمدت عند حدود النصوص القانونية.

المطلـــب الثانـــي

توافـــر ركـــن الجدّية

تتعلق دراسة ركن الجدّية في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بالشـــروط الموضوعيـــة بدعوى الإلغاء، أو كما يسميها بعض الفقهاء أوجه أو أسباب الإلغاء، وهي في طلبـــات وقـــف التنفيذ تعني أن المحكمة تتوافر لديها وبفحصها الظاهري لأسباب الإلغاء قناعة بأن هذه الدعـوى تقوم على أسباب تبررها،الأمر الذي تقتنع معه المحكمة بأن أسباب الدعوى جدّية وبالتالي تحكـم بوقف التنفيذ.

ولذلك فإن مدى توافر ركن الجدّية في طلب وقف التنفيذ يعتمد أساسا على أسباب دعوى الإلغاء،إلا أن المحكمة وهي بصدد نظرها بطلب وقف التنفيذ تعتمد على الترجيح وليس علـــى التأكيد بأن القرار مصيره الإلغاء وأن هذا الترجيح مصدره النظرة الأولية التي تنظرها المحكمة إلى أسباب الدعوى.

وفي هذا المطلب سوف أتناول توافر ركن الجدّية من خلال فرعين :-

الفرع الأول:ترجيح الإلغاء.

الفرع الثاني:طبيعة نظرة المحاكم إلى أسباب الإلغاء.

الفرع الأول

ترجيح الإلغاء

تستوجب دراسة ترجيح الإلغاء الذي تعتمده المحكمة لوقـــف التنفيـــذ،معرفـــة أســـباب الإلغاء،والتي تعتبر هي الأساس لبطلان القرار الإداري إذا ما توفرت،وفي هذا الفـــرع ســـوف أتناول أسباب الإلغاء.

ويقصد بأسباب دعوى الإلغاء،الأسباب التي يستطيع الطاعن الاستناد إليها للحصـــول على إلغاء قرار إداري،أو هي صور عدم المشروعية المختلفة التي يؤدي الكشف عنها إلى إلغاء القرار الإداري المطعون فيه(١).

ويرجع الفضل في ابتداع أسباب أو أوجه الإلغاء إلى مجلس الدولـــة الفرنســـي دون أن ترتبط بنص تشريعي، وكان ذلك قبل ظهور قانون (٤-١٧) أكتوبر من عام ١٧٩٠م ، وكـــان عيب عدم الاختصاص أول هذه الأسباب ظهوراً،تلاه بعد ذلك عيب الشكل،ثم عيب الانحـــراف في استعمال السلطة وبقي الأمر كذلك حتى عام ١٨٦٤م بصدور مرسوم٢ نوفمبر،الذي أبـــرز عيب مخالفة القانون،وكان آخر هذه الأسباب عيب السبب(٢).

أما في مصر فقد أوردتها جملة واحدة نصوص قانون مجلس الدولـــة المصـــري منـــذ صدور القانون الذي أنشأ مجلس الدولة عام ١٩٤٦م، واستقرت في القوانين المتعاقبـــة وكـــان أخرها القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢،بنص المادة (١٠) منه، التي أوردت بداية الطعون التـــي هي من اختصاص مجلس الدولة ثم جاءت بالنص : " ويشترط في طلبـــات إلغـــاء القـــرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة ".

أما في الأردن فقد أوردتها القوانين التي تتعلق بمحكمة العدل العليا،فقد ورد النص عليها في المادة (١٠/٣/و) من قانون تشكيل المحاكم النظامية:

" ويشترط أن تستند أي دعوى تقدم إلى المحكمة إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية :-

أ- عدم اختصاص الشخص الذي أصدر القرار.

ب- مخالفة القرار لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو الخطأ في تطبيق تلك الأحكام.

ج-اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب الشكل.

د- إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار".

أما قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ فقد أورد أسباب الدعوى في المادة (١٠) والتي نصت على : " ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر من الأسباب التالية:-

أ- عدم الاختصاص.

ب-مخالفة الدستور أو القوانين.

١- العويري ،قضاء الإلغاء في الأردن،مرجع سابق،ص٣١٩.

٢-العويري،المرجع ذاته،ص.ص ٣١٩-٣٢٠.

ج- اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل .

د- إساءة استعمال السلطة. "

ومما يلاحظ أن كلاً من قانوني تشكيل المحاكم النظامية ومحكمة العدل العليا في الأردن، لم يذكرا عيب السبب كوجه أو سبب من أسباب الإلغاء، إلا أن المحكمة قد قضت به في الكثير من أحكامها.

أما عيب عدم الاختصاص، فمما يلاحظ أن قانون محكمة العدل العليا قد جعله أوسع نطاقا وأعم من قانون تشكيل المحاكم النظامية،إذ أن عدم الاختصاص بمفهومه أوسع من عدم اختصاص الشخص الذي أصدر القرار.

والمحكمة بنظرتها إلى هذه الأسباب في طلب وقف التنفيذ تقوم بفحصها ظاهريا،وهي إذا ما توصلت إلى ترجيح إلغاء القرار الإداري تقوم بوقف تنفيذ هذا القرار كإجراء مستعجل.

والترجيح كما هو معروف لغة يعني الاحتمالية[1]،أما في القانون فتعني أن القاضي يتولد لديه من الشكوك ما يثير عنده احتمال رجحان إلغاء هذا القرار عند الفصل في الدعوى المقامة أصلاً لإلغاء القرار موضوعاً.

لذلك فإن على المدعي وطبقاً للقواعد العامة في الإثبات أن يثبت ما يدعيه من عدم مشروعية هذا القرار،وكون القرارات الإدارية تصدر متمتعة بقرينة السلامة حتى يثبت العكس وأن شرعية هذه القرارات أمر مفترض فيها فعلى الطاعن إثبات العكس مع مراعاة القواعد الخاصة بالإثبات في دعوى الإلغاء[2].

إلا أن المحكمة تتعرض ومن تلقاء نفسها وبدون طلب من الخصوم إذا تعلق عيب عدم المشروعية بالنظام العام.

ورجحان احتمال إلغاء القرار هو مبرر الجدِّية ليصار لوقف تنفيذ القرار الإداري، ولذلك فالقاضي لا بد له من أن يتحقق من شروط الصحة القانونية للقرار الإداري بالمعنى الواسع، كون هذه الشرائط هي مجال رقابة القضاء لمشروعية القرار الإداري.

وتتراوح جدية أسباب وقف التنفيذ، ما بين أن تقتنع المحكمة بأن المدعي ليس له هدف المماطلة في إجراءات وسير الدعوى،وبنفس الوقت أن تتولد لديها أن أسباب الدعوى تقوم على أسُس قانونية ترجح إلغاء القرار الطعين موضوع الدعوى.

١- أنظر ابن منظور،لسان العرب،مرجع سابق،ص ٢١٤.

٢- أنظر الصفحة (٣) من هذه الدراسة .

وقد جرت أحكام المحاكم الإدارية في كلٍ من فرنسا ومصر إلى القضاء بوقف تنفيذ القرار الطعين،إذ تبين لها أن ترجيح إلغاء القرار قائم.

ففي فرنسا جاءت قرارات مجلس الدولة أنه لإمكان القضاء بوقف التنفيذ يجب أن تكون أسباب دعوى الإلغاء جدية يرجح معها إلغاء القرار،ففي أحد أحكامه جاء : " ......،فيجب دائما في المقام الأول أن يقوم الطعن على أسباب جدية "(١).

أما في مصر فقد جاءت أحكام مجلس الدولة ناطقة وبشكل صريح ومباشر بذلك ففي أحد القرارات وردت التعبيرات التالية : " لا تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا توافر ركن الجدِّية بأن يكون هذا القرار معيباً بحسب ظاهر الأوراق مما يرجح معه إلغاءه "(٢). وفي حكم آخر لها جاءت وفي حديثها عن أسباب الدعوى وطلب وقف التنفيذ :" تبعث على الاعتقاد برجحان احتمال إلغاء القرار المطعون فيه".(٣)

أما محكمة العدل العليا الأردنية فلم أجد في القرارات الصادرة عنها ما ذكرته عن جدية الأسباب في طلب وقف التنفيذ.

الفـــرع الثاني

طبيعة نظرة المحاكم إلى أسباب الإلغاء

كما سبق أن بينا فإن المحكمة وهي في صدد نظرها في طلب وقف التنفيذ، فإنها تستند إلى رجحانية واحتمالية إلغاء القرار الإداري الطعين،وهذه الرجحانية والاحتمالية تستنتجها المحكمة بنظرة أولية دون الخوض في أعماق الدعوى وسبر أغوارها لأن ذلك يتنافى مع الطبيعة المستعجلة لنظام وقف التنفيذ.

وهذه النظرة الأولية للمحكمة لأسباب الإلغاء تجعل المحكمة وبحسب الظاهر من الأسباب تستخلص جدية الأسباب ويقول الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط : " ما دام الاحتمال كافيا

١-مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،ص٣١٠.

٢- المحكمة الإدارية العليا رقم (١١١٣) تاريخ ١٩٨٧/١١/١٤ .

٣- المحكمة الإدارية العليا رقم (١٠٥٧) تاريخ ١٩٦٨/١/١٦ .

في استظهار ركن المشروعية في طلب وقف التنفيذ يكون بطبيعة حاله الغوص في أعمـــاق الشيء طريقة ولازمه،وإنما بما يطفو فوق السطح يقنع. "[١]

ويقول الدكتور محمد أحمد عطية :" نظرة المحكمة يجب أن تكـــون نظــرة أوليــة لا تتعرض فيه إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ، دون أن تســتبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه"[٢].

وتكتفي المحكمة وهي بصدد نظر طلب وقف التنفيذ، بالنظرة الأولية ذلك أن لمحكمـــة الموضوع الاختصاص بالتعمق في أسباب الدعوى والاستفاضة في بحــث مشــروعية القــرار الطعين بالقدر الذي يستلزمه الفصل في الدعوى الأصلية،ولعل تسمية الأسباب المبررة لطلـــب وقف التنفيذ بـــ(الجدِّية) وليس بالأسباب الحاسمة أو الفاصلة في الدعوى،ذلك أن القاضي وعنــد رؤيته لطلب وقف التنفيذ لا يكون من اختصاصه وزن البينات كما يفعل قاضي الموضوع الــذي يهتم بذلك كون الدعوى تكون وبقرار قاضي الموضوع قد انتهت وان قراره فيها قرار فاصل.

وفي القضاء النظامي فإن قاضي الأمور المستعجلة هو مصــــدر البــت فــي الطلــب المستعجل لذاك فإنه يصدر قراره معللاً بأنه (سنداً لظاهر البينة) أي أنــــه وبفحصــــه لظـــاهر البينة،والتي هي الأساس الذي تقوم عليه الدعوى.

وقد جاءت اجتهادات المحاكم بهذا الخصوص مستقرة ومتواترة.

ففي فرنسا قضى مجلس الدولة الفرنسي:" يقصد بالأسباب الجدِّية تلك التي من شـأنها أن تولد من أول فحص روح الشك لدى القاضي......".[٣]

أما في مصر فانه وفي أحد القرارات الحديثة الصادرة عن مجلس الدولة جاءت المحكمة الإدارية العليا لتبين لقاضي وقف التنفيذ حقيقة نظرته الأولية وجاء في قرارهـــا :" أن قـــاضي المشروعية وهو بصدد تقدير ركن الجدِّية في طلب وقــــف التنفيــذ يجــب أن يلــتزم بحــدود الاختصاص المقرر له كقاضي للأمور المستعجلة في المجال الإداري،بحيث يقف اختصاصه في هذا الشأن عند استظهار وتقدير جدية الطاعن المنسوبة إلى القرار الإداري بالنظر إلى ظاهرهـــا استخلاصاً من ظاهر الأوراق دون غوص في موضوع المنازعة والتعمق في تمحيصـــها ووزن الدلائل الموضوعية وزناً دقيقاً متعمقاً،إذ أن ذلك كله يكون من اختصاص قـــاضي الموضـــوع،

١-عبد الباسط ،وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٣٠٥ .

٢- عطية،الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق ، ص٩٧.

٣- مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص٣١٢.

وذلك حتى لا يكون تصدي قاضي المشروعية للفصل في طلب وقف التنفيذ فصلاً في أصـــل طلب الإلغاء"(١).

ويعتبر هذا الحكم الصادر عن مجلس الدولة المصري من أدق القرارات الصـــادرة عن المحاكم الإدارية في مصر إذ جاء فيه من التوضيح والتعليل ما يعد اجتهاداً واضحاً تستهدي بـــه سائر المحاكم الإدارية الأخرى.

أما في الأردن فإن الأمر في ذلك لم يختلف شيئاً عن سابقه وحبذا لو نـــهجت محكمـــة العدل العليا نهج المحاكم الإدارية في الدول المقارنة،وجاء في قراراتها توضيحاً وتعليلاً كافيـــاً يجعل المتأمل فيها لا يحتاج إلى الرجوع إلى اجتهادات المحاكم الأخرى في الدولة المقارنة.

١- المحكمة الإدارية العليا رقم (٧٤٣) تاريخ٢٤/١١/١٩٩٠.

المبحث الثالث

تلازم ركني الاستعجال والجدية وكفايتهما للحكم بوقف التنفيذ

أثارت ضرورة توافر ركني الاستعجال والجدّية في الطلب المقدم لوقف تنفيذ القرار الإداري الكثير من التساؤلات،وذلك حول مدى تلازم هذين الركنين،وهل يكفيان للحكم بوقف التنفيذ،وقد ثار نقاش قانوني واسع حول الموضوع، وتصدت المحاكم الإدارية لمثل هذه الإشكالية.

يمثل ركنا الاستعجال والجدّية،صمامي أمان ومتطلبي توازن مهمين،وذلك ما بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة،والمصلحة الخاصة متمثلة في مصلحة الفرد التي يمسها هذا القرار.

فكما سبق أن بينا فإن ركن الاستعجال الذي تستنتجه المحكمة من واقع الدعوى هو ركن وضع لضمان المصلحة الخاصة المتجسدة في الأفراد.

أما ركن الجدّية والذي ترجحه وبنظرة أولية المحكمة من خلال أسباب دعوى الإلغاء ذاتها فإن هذا الركن جاء لما تقتضيه المصلحة العامة من حسن سير المرافق العامة،وعدم تعطيل تنفيذ القرارات الإدارية.

وسوف أتناول هذا المبحث من خلال مطلبين:

المطلب الأول : تلازم ركني الاستعجال والجدّية.

المطلب الثاني : اكتفاء المحكمة بركني الاستعجال والجدّية.

المطلـب الأول

تــلازم ركنـــي الاستعجـــال والجدِّية

يعتبر وقف تنفيذ القرار الإداري استثناءً على الأصل - كما بينا في الفصـــل التمـــهيدي مـــن هذه الدراسة- ويعني ذلك أن الأصل هو نفاذ القرارات الإدارية، وأن الاستثناء هو وقـــف تنفيذ هذه القرارات وكما هو معروف أن الاستثناء يتطلب التشدد في الشروط لقيام هذه الحالـــة وإلا أصبح الاستثناء أصلاً على التطبيق،أو أن حالات قيامه تزداد مما يعيق عمل الإدارة والذي بدوره يستتبع التأثير على صالح الأفراد وخلق حالة مسالة عدم التوازن.

لذلك فإن ارتباط ركني الاستعجال والجدِّية في طلب وقف التنفيذ ضرورة لا بـــد منـــها بحيث أن للمحكمة أن تقضي بوقف التنفيذ إلا في ظل توافر الركنين مجتمعين ولا تقضـــي بـــه المحكمة في حالة توافر ركن دون الآخر.

ويبرر فقهاء القانون ذلك بقولهم أن الأساس لوجود ركن الجدِّية هو القانون،حيث يـــرى هؤلاء الفقهاء بأن نص القانون على اشتراط ركن الاستعجال يحمل في ثناياه ركن الجدِّية الأمـــر الذي يجعلها من مقتضيات بعضها البعض،بحيث لا يتحقق ركن دون أن يكون متحققا معه ضمناً الركن الآخر،ويقول الدكتور محمد عبد الباسط[١] في هذا الشأن : " ......وهو أيضـــا مقتضـــى لمنطق الأشياء بحسب غاية تقرير النظام ووضعه من دعوى الإلغاء لأن تعذر تـــدارك نتـــائج تنفيذ القرار المطعون فيه (ركن الاستعجال) المعتد به في تقرير الوقف أســـاس الخشـــية منـــه بالتحديد رجحان زوال هذا القرار(ركن الجدِّية)واعتباره كأن لم يكن من تاريخ صدوره".

واستقر الاجتهاد القضائي في كلٍ من فرنسا ومصر على ضرورة قيـــام هـــذا التـــلازم والارتباط.

ففي فرنسا جاء في أحد قرارات مجلس الدولة : "......،فيجب دائماً في المقـــام الأول أن يقوم الطعن على أسباب جدية،........،ومن ناحية أخرى إذا أدى تطبيق المبدأ إلى إلحاق ضـــرر جسيم بالطاعن أو انشأ مركز يصعب تعديله"[٢].

١- عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري ، مرجع سابق ، ص٥٣٤ .

٢- مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي، مرجع سابق،ص٣١٠.

ومن الجدير ذكره أن المحكمة لا تضع أولوية لركن دون الأخر،إذ أنهما متساويان في الأهمية ولا يتقدم ركن على آخر،وأن إيراد المحكمة وفي معظم القرارات لركن الاستعجال أولها لا يحمل ذلك أن الركن الذي يصنف بأنه الركن "الأول"،وأن الجدية من الركن"الثاني".

وكما سبق أن بينا فإن الأمر متروك لتقدير القاضي الذي ينظر الطلب،ولا يلزم بالرجوع إلى الإدارة إلا بما يقدره القاضي، وبحسب ظروف وملابسات كل حالة،وتبرير القاضي لتوافر هذه الأركان من المسائل التي تخضع فيها المحكمة للرقابة القانونية، لذلك أستلزم مجلس الدولة المصري تبريراً واضحاً ومحدداً،ولا يكتفي بالعبارات غير المحددة والتي تكون من العمومية مما يجعل القرار غير مسبب.

فقد جاء في أحد القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا والتي قضت بها بوصفها محكمة يطعن بإحكام محكمة القضاء الإداري أمامها:" من حيث أن الحكم المطعون فيه لم يستظهر أياً من هذين الركنيين (الاستعجال والجدّية)،واقتصر في تسبيبه على أنه(يتبين من ظاهر الأوراق أن طلب المدعي وقف تنفيذ قرار نقله إلى وزارة التربية والتعليم إنما يستند إلى ما يبرره)،وهو قصور مخل ينحدر إلى درجة عدم التسبيب وخلو الحكم من الأسباب،أو قصوره،أو تناقضها وتهاترها،مما يعيب الحكم ويبطله خصوصاً بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا حتى تتمكن من مرقابتها لأحكام محكمة القضاء الإداري"[١].

والأمر في فرنسا مختلف،إذ يميل مجلس الدولة الفرنسي إلى عدم التشدد،و يكتفي في العادة ببيان مدى توافر ركني الاستعجال والجدّية[٢].

١-المحكمة الإدارية العليا (٢٦) تاريخ ١٠/١٢/١٩٥٥ .

٢-عبد الناسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق، ص. ص ٤٤٣-٤٤٥.

المطـــــلب الثاني

كفاية ركني الاستعجال والجدِّية للحكم بوقف التنفيذ

يعتبر التلازم ما بين ركني الاستعجال والجدِّية هو الأصل المعمول به، وقـــد استقر ذلك في المحاكم الإدارية،إذ سارت أحكام هذه المحاكم بهذا الشأن على وتيرة واحدة فـــي طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري الطعين.

إلا أن النقاش والخلاف ثار ما بين فقهاء القانون الإداري،حول كفاية هذين الركنين لكي تحكم المحكمة بوقف تنفيذ هذا القرار، أم أن هناك ركنا أخر يتساند مع هذين الركنين.

ويقول بعض الفقهاء بـــ " المصلحة العامة " باعتبارها ركنا ثالثا يجب أن يقوم بجـــانب ركني الاستعجال والجدِّية[1].

والمصلحة العامة هي هدف وغاية وجود الإدارة إذ أن مجمل نشاط الإدارة هدفه وغايته تحقيق هذه المصلحة.

وقد احتلت المصلحة العامة دورا بارزا ومهما في بلورة لساس القانون الإداري، إذ رأى جانب كبير من الفقهاء أن هذه المصلحة، هي الأساس المناسب للقانون الإداري، وخاصة بعد أن أصبح معيار المرفق العام غير صالح كأساس له،حيث أن موضوع القانون الإداري بكل مفرداته ونظرياته هو أوسع من نظرية المرفق العام، وخاصة بعد اتساع نشاط الإدارة وكذلـــك أتســـاع نشاط الأفراد في ذات نشاط الإدارة، وإدارتهم لبعض المرافق العامة.

لذلك نادى جانب كبير من فقهاء القانون الإداري على رأسهم (فالين)[2] بفكرة المنفعـــة (المصلحة)العامة كأساس للقانون الإداري، إذ أعتبر أن الغاية من الوظيفة الإدارية هي تحقيـــق نفع (مصلحة)عام.

أما في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية، فقد نادى بها بعض فقهاء القانون وخاصـــة في فرنسا[3]إذ رأى جانب من هؤلاء الفقهاء بأن المصلحة العامة تشكل ركنا ثالثا لوقـــف تنفيـــذ القرار الإداري، وأنها تشكل ركنا مستقلاً بذاته ويتلازم مـــع الركنيـــن الأخريـــن(الاســـتعجال والجدِّية)ويقول أصحاب هذا الرأي أن وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن لا يتعـــارض مـــع

١- أنظر في ذلك بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص .ص١٣٣-١٣٤.

٢- لمزيد من التفاصيل حول المصلحة العامة أنظر في ذلك إعاد علي القيسي ، الوجيز في القانون الإداري،د.ن،ط١٩٩٨،١،عمان .

٣-أنظر في ذلك بسيوني، المرجع ذاته ، ص١٣٣- ص١٣٥ .

المصلحة العامة وليس فقط مع المصلحة الخاصة،ويتبنى أصحاب هذا الرأي في فرنسا عدة أحكام صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي[١].

وهذه الأحكام صدر أحدها في عام ١٨٨٨م،وهو حكم قديم نسبيا، وقد قضى هذا الحكم بوقف تنفيذ قرار إداري وذلك بعدم استبدال بعض الممرضات(الراهبات) بممرضات أخرى (علمانيات)،وبرر مجلس الدولة الفرنسي قراراه بوقف تنفيذ هذا القرار بأن الأضرار التي قد تلحق بالمرفق العام نتيجة لهذا التغيير قد لا يمكن تجاوزها.

ووجدت بعد ذلك بعض الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة وفي فترات متباعدة ولعل الحكم الصادرة في (٨ يونيو ١٩٥٤م) الصادر عن المحكمة الإدارية لمدينة الجزائر الذي قضت بموجبه المحكمة : " بوقف تنفيذ قرار ترخيص بناء لمخالفته لقواعد البناء الخاصة.......".إذ قد قضى بوقف التنفيذ :" لتوافر ركني الاستعجال والجدية وأيضاً لمساس التنفيذ بالمصلحة العامة ".

فهذا القرار ونظراً لحداثته نسبياً وما يحمله من تصريح بشكل مباشر وصريح لركن المصلحة العامة يراه هؤلاء الفقهاء ركناً ثالثاً من شروط توقيف القرار الإداري.

أما الفقيه (**Laveau**)[٢] فيرى أن المصلحة العامة هي الجوهر الذي يعتمد عليه نظام وقف التنفيذ وهي المحور الأساسي لتطبيقه،وهي أساس الأحكام الصادرة عن القضاء ولو لم تصرح به هذه الأحكام.

وقد عارضهم في ذلك كثير من الفقهاء،إذ رأوا أن المصلحة العامة لا تعد ركناً مستقلاً من شروط وقف تنفيذ القرار الإداري،وقد انتقدوا بشدة ما ذهب إليه الفريق الأول من الفقهاء،ويرى أصحاب هذا الرأي من المنتقدين أن جعل المصلحة العامة ركناً ثالثاً مستقلاً يخل بالتوازن المفترض ما بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة،إذ أن المصلحة الخاصة والتي تتجسد في مصلحة الأفراد تكون دائماً في مركز لا يساوي المصلحة العامة،وخاصة وأن الإدارة تسعى لتحقيق المصالح العامة،مما يعني أن كفة الميزان تميل لصالحها كون المصلحة الخاصة في الجانب الآخر من الميزان كما يرى هؤلاء الفقهاء أن نظام وقف التنفيذ ما وجد إلا استثناء على الأصل وهو التنفيذ وإن حماية المصالح العامة سيجعل الإخلال بهذا النظام دائم التوفر مما يعني عدم فاعلية نظام وقف التنفيذ.

ويفترض هؤلاء الفقهاء أن الإدارة هي التي طلبت وقف تنفيذ القرار،إذ يتصور أن تطلب إدارة ما وقف تنفيذ قرار إداري صادر عن جهة إدارية أخرى، فكيف يقاس توافر

١- مشار إلى هذه الأحكام لدى عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق،ص.ص ٥٧٦-٥٧٨ .

٢- أنظر في ذلك Tourdias op. Cit , p. 148

المصلحة العامة، والجهتان الإداريتان التي تشكلان مع بعضها البعض جانباً واحداً بالنتيجة يوضعان في كفة ميزان واحد يمثلان مصلحة واحدة.

ويضيف أنصار هذا الرأي بأن الفقهاء الأوائل الذين كتبوا في نظام وقف التنفيذ خلت كتاباتهم من ركن المصلحة، كركن ثالث مستقل من شروط وقف التنفيذ، وأن أحكام المحاكم الإدارية هي من الندرة في ذكر المصلحة العامة كركن ثابت مستقل مما يعني أن هذا الاتجاه سواءً في الفقه أو في القضاء هو من الأمور التي تم هجرها فعلياً.

كما أن التشريعات المنظمة للقضاء الإداري ومن ضمنها نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم تستثني في نصوصها بعض المسائل لتعلقها بالمصلحة العامة الأمر الذي يعني أن المشرع [1] لم يورد المصلحة العامة كركن مستقل من شروط وقف التنفيذ. علماً أنه كان يستطيع ذلك لو أراد كما هو الحال في استثناءه أعمال السيادة من الطعن .

وأنا أرى أن المصلحة العامة قد تكون في بعض الأحيان مع وقف تنفيذ القرار الإداري وخاصة في حالة أن تقوم الإدارة بالتعويض عن تنفيذ القرار الإداري تعويضاً يضر بالمصلحة العامة مما فيه إهدار للأموال العامة التي تشكل عصب سير الإدارة والمرافق العامة .

ولو عدنا إلى ركني الاستعجال والجدِّية لرأينا أنهما يحققان التوازن فيما بين المصلحتين لذلك فإن المصلحة العامة موجودة ومندرجة ضمناً في ركن الجدِّية والذي – وكما سبق أن بينا – يعتمد على شروط دعوى الإلغاء ذاتها مما يعني أن هذا الركن لا يمكن نفيه قطعياً ولا إيجاده ركناً ثالثاً مستقلاً،وهذا الركن ما هو إلا أحد مكونات ركن الجدِّية وعنصر أساس فيه.

ويرى بعض الفقهاء أن هذا الركن من الأهمية بحيث لا يستقل عن ركن الجدِّية ذاته، ولكنه قد يطغى عليه،الأمر الذي يجعل المحكمة بفحصها لأسباب الجدِّية يتمحور فحصها لهذه الأسباب بما يحقق المصلحة العامة وخاصة إذا ما قامت المحكمة بوزن أسباب دعوى الإلغاء بميزان يحمل من الدقة ما يوفر لها مبرراً بالتضحية بالمصلحة الخاصة (تعذر تدارك النتائج) وخاصة إذا رأت المحكمة أن نتائج الوقف قد يتعذر تداركها الأمر الذي يقلب الأمور رأساً على عقب بالنسبة للمصلحة الخاصة إلا أن ذلك كله يبقى مندرجاً ضمن ركن الجدِّية.

ومن جميل ذلك ما ذهبت إليه إحدى محاكم مجلس الدولة في مصر إذا جاء في حكمها:

١- باستثناء المشرع الفرنسي وكان ذلك قبل الإصلاح القضائي عام١٩٥٣،حيث أصبحت المحاكم الإدارية القاضي العام للمنازعات الإدارية،بعد أن كان كل ما يتعلق بالمصالح العامة من اختصاص مجلس الدولة. أنظر في ذلك عبد الباسط ،وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق،ص ٢٣٤.

" من حيث أن القرار المطلوب وقف تنفيذه في هذه الدعوى هو قرار تحديد إقامة المدعي، وأنه من المسلمات أن الحرية الشخصية التي يسلبها القبض أو الاعتقال أو يقيدها قرار حظر الإقامة بجهة معينة يهدد الفرد بصورة أشد إزعاجا بالنسبة له واكثر إيلاما لذويه،إلا أنه لا يجب الاعتداد بذلك فقط في مجال توافر ركن الاستعجال بل يجب مع قيام ما سلف أن لا تتأذى المصلحة العامة إيذاء شديداً بوقف التنفيذ إذ يترتب على وقف التنفيذ بالرغم من ذلك نتائج قد يتعذر تداركها ... "(١).

وهذا الحكم يتعلق بإبعاد شخص نتيجة لإحداث طائفية ناتجة عن فتنه،الأمر الذي يجعل المصلحة العامة تتجلى واضحة ليس فيها لبس أو جدال بإبعاد هذا الشخص.وقد كانت المحكمة بقرارها بعدم وقف التنفيذ تتطلع إلى سبب اتخاذ الإدارة لمثل هذا القرار والذي رأت من خلاله أن دواعي المحافظة على المصلحة العامة والمتمثلة بالأمن العام والذي يتحقق من خلال إبعاد هذا الشخص،هي التي تغلب بالنظر إلى المصلحة الخاصةوبررت قرارها بأن نتائج وقف التنفيذ هي قد يتعذر تداركها لما قد يحدثه ذلك من مزيد من الفتنه واستمرار النزاع الطائفي.

أما في الأردن فإنني لم أجد في القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا ما يشير إلى المصلحة العامة لا كركن ثالث مستقل، ولا بعكس ذلك إلا أن المحكمة قد تناولت المصلحة العامة بصفة عامة في أحكامها وفيما يتعلق بدعوى الإلغاء ذاتها، وكان ذلك برقابتها على أسباب الدعوى.

١- محكمة القضاء الإداري رقم (٩٩) تاريخ ١٩٧٠/١٢/٢٢ .

[redacted]

حكـــم وقـــف التنفـــيـــذ

بعد أن بحثنا في الفصلين السابقين الشروط التي أوردتها النصوص القانونية،والشـــروط التي أوجدها القضاء،وهي عبارة عن شروط قبول طلب وقف تنفيذ القـــرار الإداري،وشـــروط الحكم بوقف تنفيذه،ورأينا أنه لا بد من توافر هذه الشروط سواءً شروط القبول أم الحكم،ورأينـــا موقف التشريعات والقضاء والفقه من توافر هذه الشروط.

فإنه وفي ظل توافر هذه الشروط فإن القانون قد أعطى للمحكمة صلاحية الحكم بوقــف تنفيذ هذا القرار،متى رأت ضرورة لذلك،وصلاحية المحكمة بوقف تنفيذ القرار هـــي تقديريـــة تمارسها المحكمة بما تراه ضرورياً ومحققاً لمقتضيات التوازن المنشود من وجود نظام وقـــف التنفيذ، وهذا واضحاً من خلال النصوص القانونية التي جاءت بهذا النظام إذ جاء في متنـــها:- (وللمحكمة أن تأمر بوقف التنفيذ)، والمحكمة وهي تمارس صلاحياتها هـــذه لا يكـــون نصـــب عينيها محاباة الإدارة أو الأفراد، وذلك وفق الغاية الدستورية الموجودة من اجلها المحاكم، وهـي الفصل في النزاعات من ناحية، والناحية الأخرى قيام مبدأ الشرعية والذي يعني خضوع الحكام والمحكومين للقانون .

وكون وقف التنفيذ جزءاً من الإلغاء وهو مشتق منه الأمر الذي يجعل القـــاضي الـــذي ينظر طلب وقف التنفيذ يلتزم بالحدود التي يتقيد بها قاضي الإلغاء.هذا فضلاً عن أن حكم وقـف التنفيذ قد يكون كلياً يطال كل القرار،أو جزئياً لبعضه حسبما يقدره ويقرره قاضي الوقف.

وحيث أن الحكم الصادر عن المحكمة بدعوى الإلغاء قد يكون كلياً وذلك بالغاء كـــامل القرار الطعين وإعلان عدم مشروعيته، وقد يكون جزئياً بإعلان عدم مشروعية جزء من هـــذا القرار، لذلك فإن حكم وقف التنفيذ قد يكون كلياً بوقف تنفيذ كامل القرار، وقد يكون جزئيـــاً بوقف تنفيذ جزء من القرار.

والحكم الصادر بوقف التنفيذ لا بد له من إجراءات يمر بها،وهذه الإجـــراءات تتعلـق بتقديمه للمحكمة المختصة،وكيفية تعامل المحكمة معه،وطريقة الطعن التي قررها القانون بـــهذا الحكم والذي صدر بوقف التنفيذ،ولكون هذا الحكم،هو حكم قضائي لـــه مقومـــات وخصـــائص الأحكام القضائية؛ فإنه لا بد من أن يكون هذا الحكم له طبيعة تميزه بعض الشيء عن غيره من أحكام القضاء، كما أن له آثار تترتب على إصدار المحكمة له وهذه الطبيعة وهذه الآثار ناتجـــة

عن كوّن هذا القرار القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هي استثناء من الأصل العـــام للقرارات الإدارية وهو النفاذ، وأن هذا القرار الصادر بوقف التنفيذ يمثل شـــكلاً مـــن أشـــكال القضاء المستعجل في الدعاوى الإدارية.

وسوف أتناول هذا الفصل من خلال المبحثين التاليين :-

المبحث الأول:إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ والطعن بهذا الحكم.

المبحث الثاني:طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ.

المبحث الأول

إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ والطعن بهذا الحكم

لعل دراسة إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ،مع بيان الطرق التي قررها القانون للطعن بهذا الحكم،من الأهمية بحيث أنه يتوجب على أي باحث في موضوع وقـــف تنفيـــذ القـــرارات الإدارية أن يتناولها،مبيناً لهذه الإجراءات والطرق،وقد رأيت أنه من المناسب دراســـتهما فـــي مبحث واحد كونهما يتعلقان بحكم وقف التنفيذ وذلك من حيث إجراءات تقديمه وطرق الطعن به، كنتيجة مترتبة على هذا الحكم.

تحتل و تتميز إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ بأهمية وذلك لما لهذا النظام من مكانـــة من حيث طابع الاستعجال الذي تمتاز به هذه الطلبات،وأنها الوسيلة التي يمكن للأفراد أن يأمنوا الخطر الذي يتهددهم من جراء استمرار الإدارة المضي قدماً في تنفيذ القـــرار الإداري، لذلـــك اتسمت هذه الإجراءات بطابع قد يكون مشتقاً بأصله من نفس الطبيعة التي تميز هذا النوع مـــن الطلبات، ومن نفس هذه الطبيعة كان الطعن بالأحكام الصادرة بهذه الطلبات، سواءً أكانت الحكم بوقف تنفيذ القرار أم برفض هذا الطلب لها ما يميزها.

وسوف أتناول هذا المبحث من خلال مطلبين

المطلب الأول:إجراءات تقديم طلبات وقف التنفيذ.

المطلب الثاني:الطعن بالأحكام الصادرة بهذه الطلبات.

المطلـــب الأول

إجـــراءات تقديـــم طلـــب وقـــف التنفيـــذ

لم تبين من القوانين في الدول التي تناولتها هذه الدراسة، الإجراءات الخاصـــــة بتقديـــم طلب وقف التنفيذ والمراحل القانونية التي يجب أن يسير بها هذا الطلب سوى القانون الفرنســي. لذلك لا بد من الإشارة إلى الإجراءات التي تقدم بها دعوى الإلغاء ليمكن الاسترشاد بهاوالتـــي من خلالها قد نتمكن من معرفة شيء عن هذه الإجراءات بوصفها تعتبر أصلاً لطلبـــات وقـــف التنفيذ، كون وقف التنفيذ متفرع بأصله عن دعوى الإلغاء.

بينت النصوص القانونية في فرنسا [١]الإجراءات التي تسير بها دعوى الإلغاء، إذ ينظـــم الفرع المختص في مجلس الدولة إجراءات الاطلاع على الالتماس قبل إعلانه ليصار بعد إعلانه إلى الطاعن لتقديم منكرة تفصيلية حول طعنه في حالة طلب ذلك منه،ثم إعداد الجهات المدعـــى عليها دفاعها حول الطعن ثم يتخذ قرار بالتدقيق في الدعوى من قبل مندوب يتم اختيـــاره لـــهذا الغرض وتحت إشراف أحد المستشارين.وفي هذه الأثناء يقوم المندوب بمخاطبة الجهات الإدارية المعنية للحصول على الوثائق والمعلومات اللازمة عن الطعن حتى إذا ما أكتمـــل ذلـــك بيـــن يديه،قام المندوب بوضع تقريره المفصل حول الطعن وما قام عليه من أسباب وبينات،ومعه دفاع الإدارة وبيناتها،لينتهي إلى كتابة تقرير حول هذا الطعن.

و يرسل ما توصل إليه المندوب مع التقرير إلى مفوض الحكومة،وهوالذي يقوم بتمثيل الإدارة أمام المحكمة وهو الذي يتولى المرافعة عنها،ليصار بعد كل ذلك إلى تسجيل الدعوى في سجلات المحكمة وتحديد موعد للبدء في جلساتها وتبليغ الأطراف.

أما في مصر فقد بينت هذه الإجراءات المـــادة (١/٢٧) مـــن قـــانون مجلـــس الدولـــة المصري،إذ جاء في هذه المادة : " تتولى هيئة مفوضي الدولـــة تحضـــير الدعـــوى وتهيئتـــها للمرافعة، ولمفوض الدولة في سبيل تهيئة الدعوى الاتصال بالجـــهات الحكوميـــة ذات الشـــأن للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق،وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عـــن

[١] أنظر في ذلك الغويري،قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سابق ، ص٤٤٣ .

الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها،أو بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدد لذلك ...".

ثم بينت المادة نفسها بعد ذلك إجراءات الإطلاع والمدد الزمنية اللازمة لذلك، وإجراءات المصالحة،وتسوية النزاعات (المادة ٢٨) ثم بينت المواد التي تلتها إجراءات السير في الدعوى أمام المحاكم الإدارية.

أما في الأردن فقد نص على ذلك في المواد (١٥- ١٩) من قانون محكمة العدل العليا وبينت هذه المواد الإجراءات اللازمة لتبادل اللوائح والمدد الزمنية لذلك والمستندات والبينات اللازمة للدعوى، وكيفية تقديمها،فالمادة (١٥) قد جاء فيها إجراءات تسجيل الدعوى،إذ نصت على : " يقدم استدعاء الدعوى إلى رئيس الكتاب في المحكمة مع المرفقات المنصوص عليها في الفقرة(أ) من المادة (١٤) من هذا القانون". وتناولت إنشاء النيابة العامة الإدارية وكيفية تشكيلها والشروط اللازمة لرئيسها وأعضاءها،وقد جاء في هذه الفقرة : " يمثل رئيس النيابة العامة الإدارية أو من يفوضه خطيا أشخاص من الإدارة العامة لدى محكمة العدل العليا في الدعوى..."، أما المادة (١٧) فقد جاء فيها :

" أ-للمستدعى ضده ان يقدم للمحكمة لائحة جوابية على استدعاء الدعوى خلال (١٥) من تاريخ تبليغه الاستدعاء ، ولرئيس المحكمة تخفيض هذه المدة بناءً على طلب المستدعي، أو تمديدها بناءً على طلب المستدعى ضده وذلك مدة لا تقل عن يوم ولا تزيد عن عشرة أيام......وتبدأ المدة المخفضة أو المدة الإضافية التي شملها التمديد من تاريخ تبليغ الطالب موافقة رئيس المحكمة على الطلب.

د- تبلغ اللائحة الجوابية مع المرفقات بها للمستدعي وله حق الرد عليها خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغها إليه."

ومن خلال استعراض جميع النصوص القانونية في كل من فرنسا،مصر ،والأردن نلاحظ أن إجراءات دعوى الإلغاء تتسم بشيء من طول الإجراءات، وخاصة فيما يتعلق بتبادل اللوائح، والمدد الزمنية التي منحت للإدارة بواسطة ممثليها أمام القضاء والإجراءات الخاصة بطلب المستندات ومرحلة جمع البينات من قبل الإدارة، حتى يصل الأمر بعد ذلك إلى تحديد موعد الجلسة. وأمام جميع هذه الإجراءات الطويلة اللازمة لدعوى الإلغاء فإنه يلاحظ التناقض الواضح ما بين الطبيعة المستعجلة لوقف التنفيذ وما بين الإجراءات التي تسير بها دعوى الإلغاء ذاتها الأمر الذي يؤثر سلباً على وقف التنفيذ فيما لو كان مشمولا بهذه الإجراءات ويفقد وقف التنفيذ أهم مبرر له وهو الاستعجال المتمثل بتعذر تدارك النتائج، إذ قد تستمر الإدارة

وبصورة غير عادية، على تنفيذ القرار، وخاصة إذا ما علمت أن هنالك دعوى لإلغائه،وطلبا مقدم لوقف تنفيذ هذا القرار.

فكما سبق أن بينا في الفصلين السابقين، من هذه الدراسة فإن الأمر قائم على إحداث التوازن ما بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة وما بين المصلحة الخاصة التي تتمثل في مصلحة الطاعن بهذا القرار، ورأينا أن اشتراط المشرع لركن الاستعجال وإيجاد القضاء لركن الجدية،وقيام توازن المصلحتين ليقدر ويقرر القضاء بعد ذلك وقف التنفيذ من عدمه.

لذلك كان لا بد من أن يكون هنالك طابع خاص يتسم بالإسراع في إجراءات وقف التنفيذ حتى تتحقق الغاية من نظام وقف التنفيذ.

وكما سبق أن أشرنا، لم تتناول تشريعات كل من مصر والأردن إجراءات تقديم طلبات وقف التنفيذ، بخلاف الأمر بما هو عليه الوضع في فرنسا،إذ جاءت هذه الإجراءات فيه بشكل صريح ومباشر، مع ما يؤخذ على هذه الإجراءات من انتقادات تتعلق جميعها بالتعقيدات التي تتسم بها هذه الإجراءات،وما يرافق ذلك من كثرة التعديلات التي قد تبرر أنها لإضفاء فاعلية أكبر على نظام وقف التنفيذ،وكثرة الطلبات المقدمة في الدعاوى الإدارية،وقد ورد النص عليها في المادة (١/١٢٠) لائحي من مرسوم (٧سبتمبر ١٩٨٩) من تقنين المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية وقد جاء في هذه المادة ما يدل على وجوب إتمام الإجراءات الخاصة بوقف التنفيذ بأقصى سرعة ممكنة،ودون تأخير[١].

فبينما لم يتضمن قانون مجلس الدولة في مصر سواء القانون الحالي أم القوانين التي سبقته أية نصوص تنظم إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ، بل أنه لم يشمل أيضا على أصول لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة بالرغم من أن القانون الذي أصدر به قانون مجلس الدولة قد أشار إلى أن قانونا سيصدر بذلك . الأمر الذي يحتم واستنادا إلى نفس المادة[٢] الرجوع إلى قانون المرافعات.

والأمر كذلك في الأردن إذ لم تبين القوانين المتعلقة بمحكمة العدل العليا إجراءات وقف التنفيذ.

١- أنظر في ذلك عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص.ص ٦٨٤-٦٨٥.

٢- المادة (٣) من القانون الذي أصدر به القانون (٤٧)لسنة ١٩٧٢والتي تنص :"تطبق الإجراءات المنصوص عليه في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص،وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي".

إلا أن القضاء المصري كما يصفه الدكتور محمد عبد الباسط : " أجتهد في تطويع بعض القواعد الإجرائية لإرضاء طابع الاستعجال المميز للوقف "[1].ويستدل على ذلك من خلال الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري إذ ذهبت المحكمة : " أن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز للمحكمة استثناءً من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة "[2]،ولعل محكمة القضاء الإداري قد جاءت بمثل هذا القرار لتبين فيه أصلاً عاماً من أصول التقاضي، وهو سرعة وبساطة إجراءات البت في الأمور المستعجلة،ذلك لعدم وجود قانون أو نظام يسعف المحكمة في إجراءات وقف تنفيذ القرارات الإدارية.

أما في الأردن فإنه كما بينا لم يكن هناك نصوصاً لبيان إجراءات وقف التنفيذ، وأن المحكمة لم تبين هذه الإجراءات كما فعلت محاكم مجلس الدولة المصري،وإنما كانت وما تزال تكتفي بأن تقول رأيها في وقف التنفيذ من عدمه فقط.

ويذهب أستاذنا الدكتور أحمد عودة الغويري بانتقاده لمسلك محكمة العدل العليا الأردنية، وذلك بأحد القرارات الصادرة عنها في طلب وقف تنفيذ قرار إداري قدمت بشأنه دعوى إلغاء إذ يقول : " أن المستدعي قدم دعواه بتاريخ ١٩٨٣/١١/٩، وطلب فيها إلغاء القرار المطعون فيه ووقف تنفيذه ، إلا أن المحكمة لم تنظرها إلا بتاريخ ١٩٨٤/١/٧". وقررت عدم وقف التنفيذ ومن ثم فإن المدة ما بين طلب وقف تنفيذ القرار وصدور قرارها بهذا الخصوص قرابة الشهرين،وهي فترة طويلة لا تتفق مع الحكمة التي من أجلها شرع وقف التنفيذ،وهي تفادي نتائج يتعذر تداركها "[3]. وأنا أذهب معه في هذا الاتجاه متمنياً إيجاد نصوصاً تبين أصول إجراءات التقاضي عموماً أمام محكمة العدل العليا وإيجاد مثل هذه النصوص أو من خلالها تبين إجراءات وقف التنفيذ. علماً أن محكمة العدل في الأردن وفي الآونة الأخيرة كانت سرعة البت في طلبات وقف التنفيذ موجودة وملحوظة في القرارات الصادرة عنها.

١- عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق، ص٦٨٣.

٢-مشار إلى هذا القرار لدى عبد الباسط،المرجع ذاته،،ص٦٨٣.

٣-الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن،مرجع سابق،ص٤٣٩.

٤- أنظر عدل عليا(٩٨/٣٤٠) سبق الإشارة إليه،تاريخ ١٩٩٨/٩/٧،علماً أن الدعوى مقدمة في ١٩٩٨/٩/٦.

لذلك كان من الضروري عدم خضوع طلب وقف التنفيذ لبعض الإجراءات التي تسير بها دعوى الإلغاء كما هو الحال في تحضير الدعوى - كما سبق لن بينا - لما لطلب وقف التنفيذ من طابع مستعجل، ينسحب أثره حتى على إجراءات دعوى الإلغاء وجاءت بها الأحكام القضائية دون وجود نص قانوني عليها، فمجلس الدولة الفرنسي قضى به في أحد القرارات الصادرة عنه وجاء فيه : " كلما زادت درجة الاستعجال كلما ألح بالتوازي داعي تقصير المواعيد بما يتناسب مع هذه الطبيعة "[1].

أما مجلس الدولة المصري فقد قضى في أحد أحكامه : " الدعوى المستعجلة لا تخضع للإحكام الخاصة بالتحضير "[2] وفي هذا الحكم جاء الاستثناء من الأحكام الخاصة بالتحضير واضحا وشاملا جميع الدعاوى المستعجلة أمام المحاكم الإدارية ومنها طلبات وقف التنفيذ موضوع دراستنا.

كما أن المادة (٣/٢٦) من القانون جاءت : " لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمرا غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة الأولى من هذه المادة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره، وذلك بطريق البريد، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان".

وما يؤخذ على هذا النص هو ترك الأمر لتقدير رئيس المحكمة كما أنه لم يبين حدودا زمنية لتقصير المواعيد لمكامل حالات الاستعجال دون تخصيص.

أما بالنسبة لمواعيد حضور الأطراف أمام المحكمة للنظر في طلب وقف التنفيذ فإن الاستعجال يقتضي بأن تكون قصيرة جدا بحيث تتحقق الغاية من هذا النظام، لذلك أحال أحد الإحكام الصادرة عن مجلس الدولة المصري إلى قانون المرافعات إذ جاء في هذا القرار : "ميعاد الحضور المشار إليه في المادة (٢٩)* من هذا القانون خاص بالدعاوى غير المستعجلة ، أما في المواد المستعجلة فيكون ميعاد الحضور طبقا للمادة (٧٣)** من قانون المرافعات المدنية

١-هذا الحكم مشار إليه لدى عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري، مرجع سابق،ص٦٨٥.

٢-المحكمة الإدارية العليا،رقم(٨٨٥)تاريخ٦/١١١/١٩٨٢.

* هذه المادة وردت بهذا الشكل في قانون مجلس الدولة المصري رقم(١٦٥)لسنة١٩٥٥،وتقابلها المادة (٢/٣٠) من قانون مجلس الدولة الحالي رقم(٤٧)لسنة١٩٧٢، والتي جاء فيها:يبلغ قلم المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة تقصيره إلى ثلاثة أيام.

** هذه المادة تقابلها المادة(٢/٦٦)من قانون المرافعات المصري الحالي رقم(١٣ لسنة ١٩٦٨).

أربعاً وعشرين ساعة[١]وقد احسن مجلس الدولة المصري بهذه الإحالة إلى قانون المرافعات والتي تعطي الفهم السليم للاستعجال المنشود في نظام وقف التنفيذ.

أما في الأردن، فلم أجد في نصوص قانون محكمة العدل العليا ما ينظم إجراءات تقديم طلب وقف التنفيذ، ويعطيها طابع الاستعجال، كما أن الأحكام الصادرة عن المحكمة لم أجد فيها مثل ذلك، وقد ذهب أستاذنا الدكتور أحمد الغويري إلى أن المحكمة كانت تنظر طلب الوقف دون دعوة الإدارة لسماع ردها على طلب المدعي،الأمر الذي يجعل الإجراء غيابيا بحق الإدارة[٢].

أما بالنسبة لتنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ، ونظراً لدواعي الاستعجال التي تبرر إيجاد النظام الاستثنائي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية، كان لا بد من أن يتميز تنفيذ حكم الوقف بميزة خاصة تجعل تنفيذه مستعجلاً الأمر الذي يحتم على القضاء مخاطبة الإدارة بذلك.

لذلك أوجد في بعض التشريعات المنظمة للتقاضي نصوصاً قانونية تجعل تنفيذ الأحكام الصادرة في المسائل المستعجلة تنفذ بمسودة الحكم دون إعلانها، أو تبليغها للطرف الآخر، ومثال ذلك المادة (٢٦٨) من قانون المرافعات المصري : " يجوز للمحكمة إن تأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلانه ..." ، ولم أجد في الأردن نصا يشابه ذلك.

وتنفيذ الحكم بهذه الصورة له مبررات الاستعجال إذ قد يؤدي التأخير في ذلك إلى إهدار قيمة الحكم القضائي، إذ قد تثابر الإدارة على تنفيذ الحكم وتعلل ذلك بأنها لم تتبلغ الحكم الصادر بوقف التنفيذ أو أنه ليس بالشكل المعهود للأحكام القضائية الأمر الذي ينتج عنه إتمام عملية التنفيذ أو زيادة الضرر الذي يلحق بالطاعن.

١-المحكمة الإدارية العليا،رقم(٢٦)تاريخ١٠/١٢/١٩٥٥.

٢-أحمد الغويري،"إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية"، مؤتة للبحوث والدراسات،المجلد السادس،العدد الثالث،١٩٩١،ص٢٣١.

المطلب الثاني

الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ

كما سبق أن بينا فإن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرارات الإدارية، هو حكم صادر في شق مستعجل من المنازعة الإدارية، يهدف الطاعن من خلاله إلغاء القرار الإداري بصفة مؤقتة لحين البت في الدعوى الأصلية،والقاعدة المقررة في جميع التشريعات المنظمة للتقاضي وفيما يخص المسائل المستعجلة تقضي بجواز الطعن بالقرارات الصادرة بالشق المستعجل استقلالا عن الدعوى الأصلية، لما في ذلك من أهمية تتجلى في الاستعجال نفسه[١].

ومن المعروف أن البحث في الطعن بالأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية يتعلق بالدول التي تأخذ بتعدد درجات التقاضي الإداري،كما هو الحال في فرنسا مهد القضاء الإداري، وتبعتها في ذلك العديد من الدول،منها بعض الدول العربية،كمصر،سوريا،العراق،ولبنان،وغيرها العديد من الدول في العالم.

وطلبات وقف التنفيذ كغيرها من الطلبات المستعجلة والتي تتصدر بها قرارات المحاكم تكون خاضعة للطعن بها استقلالاً، وبكافة الطرق المقررة للطعن بالإحكام ما لم يرد نص يقيدها أو يستثني طريقة طعن بعينها[٢].

ويعتبر بعض فقهاء القانون [٣] أن الطعن بالاستئناف هو الأكثر شيوعاً ما بين هذه الطرق، لما يحمله ذلك من أهمية وفعالية كما أنه يعد الأكثر تجاوباً مع طابع الاستعجال الذي يميز هذا النوع من الطلبات .

وحق الطعن بالقرارات القضائية تحكمه المبادىء العامة للعدالة إذ لا يتصور أن يستفيد خصم من ميزة قانونية،وتحرم على الخصم الآخر،ولذلك يكون هذا الحق مقرر لطرفي الدعوى بغض النظر عن الجهة أو المصلحة التي يمثلها هذا الطرف، وعموماً يستخدم هذا الحق الطرف المحكوم عليه، وبذلك يكون الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ مقرر ومحقق لمصالح جهتي

١- أنظر في ذلك كمال الدين،قضاء الأمور الإدارية المستعجلة،مرجع سابق،ص. ص ٤٩٧-٥٥٨.

Tourdias Opcit.,p.p39-53-٢

٣- أنظر في ذلك كمال الدين، المرجع ذاته، ص. ص ٤٩٧-٤٥٨.

الخصومة في الدعوى، فطالب الوقف قد يطعن بقرار المحكمة برفض طلبه بوقف التنفيذ، وفي المقابل قد يقدم الطعن من قبل الإدارة ذاتها فيما لو قررت المحكمة وقف التنفيذ ولما يشكله ذلك من خطورة وآثار سلبية تعيق عمل الإدارة ومساس جوهري بمبدأ القوة التنفيذية للقرار الإداري وقد بينت ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها إذ قالت : " القول بلزوم انتظار الحكم في دعوى الإلغاء هو لزوم بما لا يلزم فضلا عما ينطوي عليه من مجافاة لطبائع الأشياء في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته ، تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن للخطر ويخشى عليه من فوات الوقت"(١).

لذلك كان الطعن استقلالا بالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يتميز عن الطعن الصادر وفق قوانين المحاكمات والمرافعات التي تجيز الطعن بالإحكام الصادرة في المسائل الفرعية إذ لا تقبل المحكمة الطعن بها استقلالا عن موضوع الدعوى ذاتها.

وتعتبر خاصية اشتقاق طلب وقف التنفيذ من دعوى الإلغاء أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ ما هو إلا جزء من الإلغاء ينتهي بانتهائه فإذا ما قررت المحكمة قبول الدعوى والحكم بإلغاء القرار الطعين فإن ذلك يعني أن الإلغاء المؤقت أصبح دائما وإذا ما قررت المحكمة رد الدعوى وعدم قبولها فإن ذلك يتضمن إلغاء قرار وقف التنفيذ وبهذا يبدو جليا وواضحا مدى الأهمية المقررة للطعن استقلالا بالحكم الصادر بوقف التنفيذ.

أما بالنسبة لمواعيد الطعن في هذه الأحكام، فإن القانون الفرنسي قد جعل أجل ذلك هو خمسة عشر يوم من تاريخ صدور القرار بطلب وقف التنفيذ، بينما في مصر لم يحدد له ميعاد ليكون بذلك هو كامل المدة المقررة للطعن بالحكم بموضوع الدعوى ذاتها.
وأنا أرى أن وضع أجل وميعاد للطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ هو الأفضل لما لذلك من أهمية تجعل نظام وقف التنفيذ متميزا من حيث الطعن استقلالا خلال مدة معينة عن القرار الصادر بدعوى الإلغاء ذاتها.

وإذا ما أتيح المجال للقياس بالأصول أمام المحاكم النظامية فإننا نجد ذلك مقررا أيضا إذ تجيز النصوص القانونية الطعن استقلالا وخلال مدة معينة ببعض القرارات التي تصدر في المسائل المستعجلة، ففي الأردن على سبيل المثال ورد ذلك في المادة (١٧٨) من قانون أصول المحاكمات الأردنية بالنص على أن : " ميعاد الاستئناف ثلاثون يوما ما لم ينص القانون على غير ذلك،ويكون الميعاد عشرة أيام في المسائل المستعجلة أيا كانت المحكمة التي أصدرت الحكم".

١-المحكمة الإدارية العليا رقم (٢٠) تاريخ ١٩٩٥/١١/٥.

المبحــث الثانـــي

طبيعة الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري

تعتبر الأحكام التي تصدر عن المحاكم عموما،هي أحكام قضائية،وللأحكـــام القضائيـة خصائصها وطبيعتها التي تميزها عن غيرها من أعمال السلطات فـــي الدولـة،وتـأتي هـذه الخصائص والطبيعة المميزة، لما تمتاز به هذه السلطة من أهمية تتجلى واضحة بلا غموض أو لبس في الدولة القانونية،والتي تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم الدعائم التـــي تقوم عليها.

وأن تمتع هذه الأحكام بطبيعة مميزة،هو نتاج طبيعي لما لهذه السلطة من واجبات تتمثل بالفصل في النزاعات، والتي تنشأ عن النشاطات المختلفة في هذه الدولة،ومنها نشاط الإدارة.

وتعتبر القرارات الصادرة في طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مـــن عـداد هـذه الأحكام،لذلك فإن للحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ خصائص الأحكام القضائيـــة، إلا أن لـــهذا الحكم طبيعة خاصة ناتجة عن كونه يمثل شكلاً من أشكال القضاء المستعجل،وهذه الطبعة تتسم بالتأقيت والقطعية.

كما أن إصدار المحكمة قرارها بهذا الطلب، وبوصفه جزء من دعوى الإلغاء، يشكل بتاً في مسالة فرعية بالنسبة للدعوى الأصلية،وما يحمله ذلك من وجود ترابط وعلاقة ما بين الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، والحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

وفي هذا المبحث سوف أتناول طبيعة الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ القـرار الإداري، من خلال المطالب التالية:-

المطلب الأول :- حكم وقف التنفيذ حكم مؤقت.

المطلب الثاني :-حكم وقف التنفيذ حكم قطعي.

المطلب الثالث:- طبيعة العلاقة ما بين حكم وقف التنفيذ وحكم الإلغاء.

المطلب الأول

حكم وقف التنفيذ حكم مؤقت

تنقسم الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم قبل الفصل في موضوع الدعوى إلى ثلاثة أنواع : الأحكام التحضيرية،الأحكام التمهيدية،والأحكام الوقتية؛ وتعـرف الأخـيرة - الأحكـام الوقتية- " بأنها الأحكام التي تصدر في الطلبات الوقتية التي ترفع إلى المحكمة أثنـاء نظرهـا الدعوى."(١)

وحكم وقف التنفيذ شأنه في ذلك شأن جميع الأحكام المستعجلة ذات طبيعة مؤقتة، وهـذه الطبيعة هي من أهم الخصائص التي تميز حكم وقف التنفيذ، وكون وقف التنفيـذ مشـتق فـي الأصل من دعوى الإلغاء وأنه يرد على القرار الطعين، أستلزم ذلك أن تكون له طبيعة مؤقتـة، لا يكون لها أي مساس في أصل الدعوى المقامة لإلغاء هذا القرار، وبذلك يكون حكم وقف تنفيذ القرار مؤقتاً، ويكون الحكم في دعوى الإلغاء حكماً فاصلاً في الدعوى ذاتها.

وكما سبق أن بينا في المبحث الثاني من الفصل السابق، فإن المحكمة وهي بصدد الحكم بطلب وقف تنفيذ القرار، فإنها تستنتج جدية الطلب من خلال الأسباب القائمة عليها في دعـوى الإلغاء ذاتها.

وأن نظرتها إلى هذه الأسباب تكون أولية، دون تعمق، أو تمحيص، وتكتفي بما يطفـو على السطح، كان ذلك يستلزم أن تكون طبيعة الحكم الصادر بوقف التنفيذ هي طبيعة مؤقتـة، تنتهي بانتهاء الدعوى والفصل فيها موضوعاً، إما بإلغاء القرار الإداري أو رفض الدعوى.

وتأقيت الحكم يكون مداه الزمني لحين الفصل في دعوى الإلغاء، الأمر الذي يعني أن آثار حكم وقف التنفيذ تنسحب لحين الفصل في الدعوى ذاتها ــ كما سنبين فيما بعد ــ ولهذه الطبيعة المؤقتة لحكم التنفيذ كان الاستعجال مبرراً وشرطاً لوقف تنفيذ القـرار الإداري، الأمـر الـذي يتطلب سرعة البت في هذا الطلب وما يتبعه من إجراءات.

أما بالنسبة قرارات المحاكم الإدارية في أن لحكم بطلب وقف التنفيذ طبيعة مؤقتة، فقـد جاءت بها قرارات المحاكم في كل من فرنسا ومصر والأردن.

---

١ - محمود عبد الرحمن،قوة الشي المحكوم فيه،د.ط،د.ن،ص٣.

ففي فرنسا فقد جاء في أحد القرارات : " ......إن وقف تنفيذ القرار ليس له دائمية،وإنما هو مؤقت لحين البت في موضوع الدعوى."[١]

أما في مصر فقد ورد في الكثير من الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة، إذ جاء في أحد هذه القرارات : " لمن أصابه ضرر من القرار حق الالتجاء إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ القرار مؤقتا حتى يصدر حكم بإلغائه في الموضوع أو برفض الإلغاء."[٢]

وفي قرار أخر لها : "... أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاءه أو رفض طلب وقف التنفيذ مؤقت بطبيعته."[٣]

أما في الأردن، فقد جاء في قرار حديث لمحكمة العدل العليا : " تقرر...... وقف تنفيذ القرار المطعون فيه لحين البت بالدعوى."[٤]

وأن استخدام محكمة العدل العليا لعبارة " لحين البت في الدعوى "، مدلول على تأقيت هذا الحكم وأن كانت المحكمة لم تستخدم صراحة عبارة " مؤقت ".

١- مارسولون،احكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص٣١١.

٢- المحكمة الإدارية العليا رقم (١٣٢٢)،تاريخ ١٩٦٢/١٢/١٥.

٣- المحكمة الإدارية العليا رقم (٤٤٤)،تاريخ ١٩٨١/١/٢٤.

٤- عدل عليا رقم (٩٨/٣٤٠)،سبق الإشارة إليه.

المطلب الثاني

حكم وقف التنفيذ حكم قطعي

كما سبق أن بينا في المطلب السابق، فإن حكم وقف التنفيذ حكم مؤقت،ونظرا لهذه الطبيعة المستعجلة اقتضت أن يكون هذا الحكم الصادر بوقف التنفيذ له طبيعة توقف الإدارة عن الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري، لذلك كان لا بد من أن يكون هذا الحكم قطعي،والحكم القطعي يعرف الفقه : " هو الحكم الذي يحسم النزاع في موضوع الدعوى، أو في أحد أجزائها أو في مسألة متفرعة عنها، سواءً تعلقت هذه المسالة بالقانون أو الواقع."[١]

وقطعية الأحكام عموماً، تعني أن هذا الحكم يحوز قوة الشيء المحكوم فيه، وتكون في طلب وقف التنفيذ فيما فصل فيه من وقف تنفيذ لقرار، أو رفض لهذا الطلب[٢] .

ويتمتع هذا الحكم الصادر بوقف التنفيذ بحجية، وأن هذه الحجية التي يتمتع بها الحكم هي الفائدة المرجوة منه، ولو لم يتمتع بحجية لما كان لوقف التنفيذ معنى ، إذ قد تقوم الإدارة بتنفيذ القرار، رغم صدور حكم بوقف تنفيذه من قبل القضاء،الأمر الذي لا يكون معه فائدة ترُتجى أصلاً من طلب وقف التنفيذ.

ولكون وقف التنفيذ مشتق أصلاً من دعوى الإلغاء، كان لا بد من أن يكون نطاق الحجية التي يتمتع بها هذا الحكم، هي حجية عينية مطلقة تجاه الكافة، وهي نفس الحجية التي يتمتع بها حكم الإلغاء[٣].

والحصول على حكم إلغاء القرار الطعين،هو الهدف من تقديم الدعوى، وبإلغاء المحكمة لهذا القرار تكون قد أعلنت إعدامها له من تاريخ صدوره، والحكم الصادر بهذه الدعوى يتمتع بحجيةٍ مطلقةٍ بمواجهة الكافة دون أن يكون للكافة.

إلا أن هنالك فارقاً واضحاً وهو أن حجية حكم الوقف لها طابع التأقيت، بمعنى أنها حجية مؤقتة تنتهي بانتهاء دعوى الإلغاء، وهو الحكم بها موضوعاً، سواءً بالإلغاء أم برفضه،بينما تمتد حجية الحكم الصادر بالإلغاء دون أن يحد منها، أو يعترضها عارض، سواءً أكانت هذه الحجية نسبية، أم مطلقة،كون القرار الصادر بدعوى الإلغاء هو قرار فاصل وحاسم للدعوى بشقيها المستعجل والموضوعي.

١- أحمد أبو الوفا،نظرية الأحكام في قانون المرافعات،ط.٢،١٩٦٥،د.ن،ص٥١٧.

٢-حسني درويش، " طبيعة الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، المجلد(٢٠)، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٣، ص١٥١.

٣- عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،٤١٧.

وقد اختلفت آراء الفقهاء حول تمتع حكم وقف التنفيذ بحجية الشيء المقضي به، إذا يرى جانب من الفقهاء أن هذه الأحكام لا تتمتع بهذه الحجية، وكان الاختلاف ما بين الفقهاء حول مدى هذه الحجية، أهي حجية مطلقة، أم نسبية، وقد ذهبوا بذلك إلى اتجاهات مختلفة، فبينما يرى بعضهم بأن هذه الحجية نسبية، يرى آخرون أنها حجية مطلقة، ويفرق البعض الآخر ما بين القرارات الموقوف تنفيذها إذا ما كانت لها علاقة بالطاعن فقط، أم أنها تتعداه إلى غيره من المواطنين، كما لو كان الطعن يتعلق بوقف العمل بقرار أو نظام يمس مصالح مجموعة غيره.

وقد تضمنت نصوص قانون مجلس الدولة المصري نصاً يمنح حكم وقف التنفيذ هذه الحجية، فورد في المادة (٥٢) منه :" تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه". وتعتبر الأحكام الصادرة بشأن وقف التنفيذ من الأحكام المقصودة بهذا النص .

أما في الأردن فإن الفقرة (ب) من المادة (٢٦) من قانون محكمة العدل العليا نصت :" يكون حكم المحكمة أي دعوى تقام لديها قطعيا "، ومع أن النص قد جاء على صيغة العموم بأن الأحكام الصادرة عن المحكمة في أي دعوى قطعي،ولم يرد النص على الأحكام الصادرة وفق المادة (٢٠) من ذات القانون، فإنني أراها مشمولة بالنص الذي يعطي الأحكام صفة القطعية.

وقطعية الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، استقرت عليه أحكام المحاكم، سواءً في فرنسا،أم في مصر،ففي فرنسا ذهب مجلس الدولة الفرنسي مذهباً واضحاً في ذلك، إذ جاء في أحد الأحكام الصادرة عنه : " حكم وقف التنفيذ الصادر في قرار إداري هو حكم قطعي......"(١)

أما في مصر، فقد قضت به المحاكم،ومن قراراتها في ذلك : " الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ وإن كان حكماً قطعيا له مقومات الأحكام وخصائصها " (٢).فقد قررت المحكمة وبصريح العبارة قطعية حكم وقف التنفيذ ،وفي حكم آخر لها : " الحكم الذي تصدره محكمة وقف التنفيذ هو حكم قطعي ... "(٣).

أما في الأردن فإنه لم يوجد في القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا ما يشير إلى أن الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ هي أحكام قطعية، وإنما تناولت بعض القرارات قطعية الأحكام الصادرة عن المحكمة بالدعوى ذاتها.

والحجية التي يتمتع بها الحكم الصادر من المحكمة بوقف تنفيذ قرار إداري يلزم المحكمة ذاتها، إذ لا يجوز لها العدول والرجوع عن هذا الحكم كونه أصبح قطعي،كما أن هذه

١-مارسولون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،مرجع سابق،ص٤١٢.

٢-المحكمة الإدارية العليا،رقم (٢٥٧) تاريخ ١٩٨٣/٤/٥.

٣-المحكمة الإدارية العليا، رقم (٣٩٩) تاريخ١٩٥٧/١/٢٩.

الحجية تكون أيضا ملزمة للأطراف المتنازعة أمام المحكمة إذ لا يجوز لهم إثارة النزاع حول حكم الوقف أمام نفس المحكمة، إلا أنه وفي بعض الحالات يجوز إثارة النزاع مرة أخرى أمام نفس المحكمة إذا ما زالت الظروف التي كانت المحكمة قد قضت في ظلها بوقف تنفيذ هذا القرار .

إلا أنه قد ثار نقاش فقهي حول ذلك إذ يقول الدكتور محمد كمال الدين منير:

" أن الاستدراك الخاص بتغير الظروف يسمح بتقديم طلب جديد بالوقف في ذات الدعوى إذ أوجدت ظروف استعجال تختلف عن تلك التي لم تعتد بها المحكمة عند نظرها في طلب الوقف الأول "[١]، بينما يرى الدكتور محمد عبد الباسط : " أن الطلب الثاني حتى ولو أستند إلى عناصر موضوعية مغايرة لتلك التي كانت سندا للطلب السابق رفضه، فلن يقترن شكلا وبالضرورة بطلب الإلغاء في ذات صحيفة الطعن"[٢].

وقد بينا في الفصل الأول من هذه الدراسة، أن من شروط قبول طلب وقف التنفيذ يجب أن يرد على القرار الإداري الطعين، وفي ذات صحيفته،الأمر الذي جعل الطلب المقدم مستقلا غير مقبول شكلا.

أما في فرنسا فإني لا أرى هنالك أية إشكالية، إذ لا يشترط أن يقدم طلب وقف التنفيذ مع الدعوى ذاتها وإنما يقدم مستقلا عنها الأمر الذي يعني قبوله بهذا الشكل.

١-كمال الدين،قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ، ص٣٩٢ .

٢-عبد الباسط،وقف تنفيذ القرار الإداري،مرجع سابق،ص٧١٩.

المطلب الثالث

طبيعة العلاقة ما بين الحكم بطلب وقف التنفيذ والحكم بدعوى الإلغاء

كما سبق أن بينا فوقف التنفيذ مشتق من الإلغاء،وكما هو مستقر ومعروف قانونياً وقضائياً وفقهياً،فإن دعوى الإلغاء هي دعوى عينيه، يخاصم بها القرار الإداري ذاته،ولاشتقاق طلب وقف التنفيذ من دعوى الإلغاء، فإن ذلك يعني من أن هنالك علاقة تربطهما مع بعضهما البعض.

وحيث أن لكل حكم قضائي آثار تترتب عليه، وهذه الآثار منشئها طبيعة هذا الحكم، وحيث أن الحكم بوقف التنفيذ شأنه في ذلك شأن الأحكام القضائية الأخرى التي تصدر في المسائل المستعجلة، فإن هذه الآثار تتعلق بعلاقته بالحكم الصادر بالدعوى الأصلية، وهي دعوى إلغاء القرار ذاته، ومن ثم تنفيذ هذا القرار وفي هذا المطلب الأخير من الدراسة، سوف أتناول طبيعة العلاقة التي تربط ما بين الحكم الصادر بوقف التنفيذ والحكم الصادر بدعوى الإلغاء.

فكون وقف التنفيذ هو جزء من دعوى الإلغاء، وهو مشتق منها،بمعنى أنه لا يتصور(وجود طلب لوقف التنفيذ دون وجود دعوى مقامة أصلاً لإلغاء هذا القرار)،فإن هذا يعني أنه لا بد من وجود علاقة، ما بين حكم المحكمة بوقف التنفيذ ودعوى الإلغاء،وخاصة أن حكم وقف التنفيذ ما هو إلا إلغاء مؤقت للقرار المطلوب إلغاءه.

والحكم بوقف التنفيذ لا يؤثر على قرار المحكمة في موضوع الدعوى، كون وقف التنفيذ ما هو إلا إجراء مستعجل اقتضته ضرورة، وهي الخشية من عدم تدارك النتائج التي قد تنجم عن تنفيذ هذا القرار، ولذلك فقد تقضي المحكمة بوقف تنفيذ قرار إداري إلا أنها بنتيجة الحكم تقضي برد الدعوى ولا تقوم بإلغاء القرار،ولكن القرار الصادر بموضوع الدعوى سواءً قضى بإلغاء القرار، أم برد الدعوى، فإنه وفي الحالتين يكون هو الأجل الذي ينتهي به قرار وقف التنفيذ، إذ أن من طبيعة قرار وقف التنفيذ أنه قرار مؤقت.

وكما سبق أن بينا، فأن قرار وقف التنفيذ الذي يقضى به بصفة مستعجلة،وهو لا يقيد القاضي عند الفصل في دعوى الإلغاء ذاتها، ويكون قراره النهائي هو صاحب الحجية العينية التي ينظر إليها ويعمل بها.

فقاضي الموضوع أن حكم بإلغاء القرار الموقوف تنفيذه، فإن ذلك يعني أن الإلغاء المؤقت أصبح إلغاءً دائماً، بمعنى أن حجية الإلغاء أصبحت مطلقة ودائمة.

الدعوى، إذ أن المحكمة وبنظرتها الأولية لأسباب الإلغاء قد تقضي بوقف التنفيذ، ثم وفي ذات الدعوى، وبعد سماع وجهات نظر طرفي الخصومة تتوصل إلى قناعة معينة، تكون ناتجة عن دارسة وتمحيص لأسباب الإلغاء،بأن القرار الإداري والذي سبق أن أوقفت تنفيذه يقوم على أسس قانونية سليمة لا تستوجب إلغاءه، الأمر الذي تقوم معه بالحكم برد الدعوى وإلغاء قرار وقف التنفيذ الذي أصدرته فيما سبق،وهنا يظهر عدم تأثر المحكمة بالقرار الذي أصدرته في الطلب المستعجل، وأن القرار الذي أصدرته في الشق الموضوعي من الدعوى، وهو الأساس - أي الإلغاء - جاء بعد أن قامت المحكمة وبهدوء وتروي بفحص أسباب الإلغاء المقامة بموجبها الدعوى، وأن المحكمة توصلت إلى ذلك بعد أن تمحصتها وسبرت أغوارها، وأن نظرتها كانت بتعمق وتفحص، بعكس ما هو الحال عليه في الطلب المستعجل.

كما أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ لا يتصور أن يؤثر في دعوى الإلغاء إذا ما قررت المحكمة عدم وقف التنفيذ، الأمر الذي يعني أن المحكمة لا تقوم برد الدعوى إذا لم توقف تنفيذ القرار، إذ قد لا تتوفر في الطلب المقدم لوقف تنفيذ القرار أحد الشروط الشكلية أو الشروط الموضوعية، كما لو قدم الطلب بشكل مستقل عن لائحة الدعوى، أو أن المحكمة لم تتولد لديها القناعة بتوافر الاستعجال، أو أن المحكمة وبنظرتها الأولية لم تتولد لديها قناعة كافية بجدية الأسباب المقامة عليها دعوى الإلغاء، ففي هذه الحالة قد لا تقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار إلا أن ذلك لا يعني أن الفصل في الشق المستعجل بعدم وقف التنفيذ يكون ذلك مؤشرا على رد الدعوى فيما بعد كما سبق أن بينا.

هذا عن تأثير حكم الوقف على الدعوى الأصلية المقامة لإلغاء القرار، أما عن تأثير الحكم الصادر بموضوع الإلغاء على حكم الوقف، فإن الأمر ميسور وسهل إذ أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، هو الأجل الذي ينتهي معه حكم الوقف نهايته التي أعطته طابع التأقيت .

إذ لا يتصور أن يكون هنالك أي تأثير على حكم الوقف ، إلا أنه ينتهي بنهاية الدعوى الأصلية، إذ أن القرار الصادر في الدعوى الأصلية سواء أكان بالإلغاء، أم برد الدعوى، ينتهي معه أجل الحكم بوقف التنفيذ، كما أنه لا يتصور إلا أن يكون الأصل محتويا للفرع، أي أن الحكم الصادر بدعوى الإلغاء محتوي وشامل للوقف ذاته بغض النظر عن قرار المحكمة بطلب وقف التنفيذ وبغض النظر عن قرار المحكمة بدعوى الإلغاء.

الأمر الذي يعني أن القوة التنفيذية التي يتمتع بها القرار الإداري تعود كما كانت في حالة رد الدعوى حتى لو كانت المحكمة قد أصدرت قرارها بوقف التنفيذ.

أما في حالة إلغاء القرار فإن ذلك يعني أن الإلغاء المؤقت أصبح دائم وليس للإدارة أن تباشر عملية التنفيذ .

وقد جاء في أحد القرارات الصادرة عن محكمة القضاء الإداري في مصر تفصيل عن ذلك،وذلك بقولها : " ما الوقف إلا إلغاء مؤقت يدوم ما دامت القضية باقية أمام محكمة الموضوع لم يفصل فيها بحكم موضوعي،فإن فصل ارتفع حكم الوقف في الحال وترك القرار الإداري لمصيره الذي عينه الحكم الموضوعي،فإذا صدر الحكم برفض الدعوى عاد القرار إلى الوجود بعد أن ارتفع حكم الوقف،وإذا صدر الحكم بالإلغاء اختفى القرار نهائيا من الوجود،لا بمقتضى حكم الوقف الذي ارتفع،بل بمقتضى حكم الإلغاء الذي صدر......"[١].

ومن الملاحظ أن هذا القرار قد فصل وبعبارات موجزة طبيعة العلاقة ما بين الحكم الصادر بوقف التنفيذ،والحكم الصادر بدعوى الإلغاء ذاتها،وقد جاءت عبارات هذا الحكم من السلاسة بحيث يتصور المتأمل فيه أن القرار الموقوف تنفيذه قد اعترته حالة من الجمود،ينتهي بانتهاء الدعوى ذاتها،سوى صدر الحكم بإلغاء القرار،أم برد الدعوى.

والارتباط ما بين وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء، يعني ذلك أن إسقاط الدعوى مسقط لطلب وقف التنفيذ، وأن مواعيد الطعن في كل من طلب وقف التنفيذ ودعوى الإلغاء مرتبطان بعضهما بالبعض،الأمر الذي يكون معه الطعن المقدم في طلب وقف التنفيذ بعد فوات ميعاد الطعن في دعوى الإلغاء ذاتها غير مقبول.

أما فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ وعلاقتها بالحكم الصادر بدعوى الإلغاء وحيث تتميز الأحكام القضائية بأنها عنوانا للحقيقة،ومن المعروف أنه من مقتضيات المصلحة العامة أن لا يعاد طرح نزاعا كانت المحاكم قد قضت وفصلت به؛ لما في ذلك من أهمية تتجلى في استقرار المراكز القانونية،كما تتميز الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ أنها أحكام قضائية له طبيعة مؤقتة وقطعية.

والحكم القطعي يكون قابلا للتنفيذ،وكون الحكم بوقف التنفيذ حكم قضائي له سمات الحكم الصادر بالإلغاء وهو مشتق في الأصل منه فإنه يصدر في ذات الشكل والإجراءات التي يصدر بها حكم الإلغاء.

لذلك فإن تنفيذ حكم وقف تنفيذ القرار الإداري لا يختلف كثيرا عن تنفيذ الحكم الصادر في موضوع الدعوى بالإلغاء ، ولا يميزه عنه إلا الاستعجال الذي ينفذ به هذا الحكم.

١- محكمة القضاء الإداري،رقم(٨٠٣)،تاريخ١١/٤/١٩٥١.

وتمتع حكم الإلغاء بالحجية يوجب على الإدارة أن تعيد الوضع إلى ما كان عليه قبل إصدار هذا القرار، وكأنه لم يصدر في الأصل، وينحصر دور المحكمة في تقرير إعدامها للقرار وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره.

ويقع عبء تنفيذ القرار القضائي على عاتق الإدارة التي أوجب عليها القانون وتحت طائلة المسؤولية المدنية والجزائية تنفيذ القرار، كما يجب على الإدارة اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها تنفيذ القرار القضائي والامتناع بنفس الوقت عن إي إجراء من شأنه أن يعد تنفيذا للقرار الملغي.

ومن المعروف أنه وتبعا لمبدأ الفصل ما بين السلطات فإن القاضي لا يتدخل في عمل الإدارة وليس له أن يلزمها بتنفيذ الأحكام الصادرة عنه وإنما يكتفي بتقرير الحقيقة فقط، وبذلك تكون الأحكام القضائية هي عنوان الحقيقة.

ونظرا لدواعي الاستعجال التي تبرر إيجاد النظام الاستثنائي لوقف تنفيذ القرارات الإدارية كان لا بد من أن يتميز تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ بميزة خاصة تجعل تنفيذه مستعجلا،الأمر الذي يحتم على القضاء مخاطبة الإدارة بذلك.

ولم تبين التشريعات أساليب تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية ومنها أحكام وقف التنفيذ،ولعل ذلك مرجعه أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية،ويقوم بتقرير مشروعية القرار من عدمه،ذلك أن القاضي يحكم و الإدارة تدير،طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

وفي مقابل هذا الامتياز الذي يتمتع به صاحب المصلحة في تنفيذ حكم وقف التنفيذ كان لا بد من وجود امتياز يوازيه، وهو حق الإدارة في طلب وقف تنفيذ الحكم الصادر بوقف التنفيذ،وهو من الندرة بحيث لم تنص عليه التشريعات ولم تتطرق إليه الأحكام القضائية،كما أغفله فقهاء القانون العام في مؤلفاتهم.

وبهذا أكون قد استكملت كافة الجوانب المتعلقة بنظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، راجيا من الله العلي القدير أن أكون قد وفقت في ذلك.

الخاتمة

للرقابة القضائية على أعمال الإدارة مزايا هامة، يتمثل أهمها في إخضاع أعمال الإدارة للفحص بميزان المشروعية، وتخضع القرارات الصادرة عن الإدارة، وهـي تمـارس عملـها كسلطة عامة لهذه الرقابة، وكون هدف الإدارة وغايتها من إصدار هذه القرارات هـي إشـباع وتحقيق الحاجات والمصالح العامة .

والرقابة التي تخضع لها القرارات الإدارية هي رقابة الإلغاء، ويعـد وقـف التنفيـذ الصادر عن المحاكم بشأن هذه القرارات إلغاء مؤقتا لها.

ونظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية الطعينة، هي محور وموضوع الدراسة فـي هـذا البحث، ولكون هذا النظام هو استثناء من الأصل العام الذي تتمتع به القرارات الإدارية، وهـو النفاذ، فقد أحتل بحثها حيزا واسعا لدى الفقهاء، وتناولته التشريعات القانونية وقضت به المحاكم الإدارية.

وحتى يستكمل هذا البحث الجوانب والأهداف المتوخاة له، فقد خلصت إلى عـدد مـن النتائج وبعض التوصيات التي أرى أنها تسهم في إثراء هذا البحث، نجملها فيما يلي :-

<u>أولا:-</u> أن القضاء المستعجل سواء أكان أمام المحاكم النظامية أم المحاكم الإداريـة، لـه مـن المزايا الكثيرة والتي بدورها تحقق حماية المصالح التي أوجدت المحاكم من أجل حمايتها.

وأن القضاء الإداري بأخذه لهذا النوع من القضاء نجد أنه قد حقق هذه المزايا، وذلـك بحمايته لمصالح الأفراد الذين يقدمون طعونهم بالقرارات بهدف فحص مشروعيتها.

<u>ثانيا:-</u> إن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، هو وسيلة فعالة في الحد مـن مغـالاة الإدارة فـي استخدام امتيازاتها الممنوحة لها بتنفيذ القرارات الإدارية، وخصوصا عندما يهدد هـذا التنفيـذ مصالح الأفراد بشكل لا يمكن معه إعادة الحال إلى ما كان عليه إذا ما ألغي هذا القرار.

<u>ثالثا:-</u> إن القوانين في الدول التي تناولتها الدراسة قد أحسنت إذ نصت على نظام وقف التنفيـذ، ذاكرة بعض الشروط المتعلقة بقبول الطلب والحكم بوقف التنفيذ.

وحبذا لو بينت هذه القوانين كافة الشروط اللازمة لذلك، ليكون تقنينها ملـزم للقضـاء وتحد من الصلاحية التقديرية الممنوحة للمحاكم بذلك.

رابعاً:- أن القضاء الإداري قد مارس اختصاصه بشكلٍ فعال في مجال وقف تنفيذ القـــرارات الإدارية، وبينت من خلال الأحكام الصادرة عنها في الدول المقارنة بعض الشروط التي لم تــرد في القوانين، وكذلك بينت هذه الأحكام طبيعة الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ، وحبذا لو حــذت محكمة العدل العليا الأردنية حذو المحاكم في هذه الدول لما فيه خير وفائدة، وخاصة مـــع مـــا يلاحظ من قصور وغموض في الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنيـــة فـــي هـــذا المجال، إذ لم تبين هذه الأحكام شروط قبول طلب الوقف، وشروط الحكم بوقف التنفيذ، ولم تبين أيضاً طبيعة الحكم الصادر بهذا الطلب، كما لم تبين هذه الأحكام على قلتها طبيعة العلاقة ما بين الحكم بوقف التنفيذ والحكم بالإلغاء.

خامساً :- إن تعديل قانون محكمة العدل العليا في الأردن اصبح ضرورة لا مفر منها، يجـــب العمل على ذلك في الكثير من نصوصه، وخاصة فيما يتعلق بنظام وقـــف التنفيـــذ، إذ جـــاءت النصوص خالية من أي بيان أو توضيح وفي ظل وجود الازدواجية فيما يتعلق بنظـــام وقـــف التنفيذ في كل من قانوني تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦ لعام ١٩٥٢)، قانون محكمة العـــدل العليا رقم (١٢ لعام ١٩٩٢)، مع بيان أن كلاً من القانونين قد تطرقا لوقف التنفيذ بشكلٍ عـــابر، وذلك فيما تصدره المحكمة من قرارات تمهيدية.

فحبذا لو أخذ مشرعنا على عاتقه تعديل القانون بشكلٍ عام، أو النصوص المنظمة لوقف التنفيذ بحيث تظهر أهميتها من خلال استقلالها بمواد في هذا القانون لما لها من أهمية وضرورة تظهر واضحة من خلال اتساع وتشعب عمل الإدارة.

سادساً:- أن قلة الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية، في طلبات وقف التنفيذ،أمـر ملاحظ ومستغرب، الأمر الذي أعتقد أنه ناتج عن قلة الطلبات المقدمة لهذه المحكمة والناشـــيء عن عدم إدراك مدى أهمية وجود مثل هذا النظام.

سابعاً :- إن عدم وجود قانون ينظم أصول التقاضي أمام المحاكم الإدارية، ومنـــها محكمـــة العدل العليا الأردنية يشكل خللاً جسيماً ينال من القضاء الإداري، وكذلك عدم وجود أصول تبين إجراءات تقديم طلبات وقف التنفيذ، وطرق الطعن بهذه الأحكام، الأمر الذي ينتج عنه في بعض

الأحيان عدم السرعة بالبت في هذه الطلبات الأمر الذي يشكل أو ينتج عنـــه ضــررا يصيــب صاحب المصلحة .

ثامناً:- إن وجود هيئة خاصة من ضمن المحكمة، تكون واجباتها النظـــر والبــت بالطلبـــات المستعجلة عموماً المقدمة في الدعاوى الإدارية يشكل تطورا يحقق مصلحة لطرفي الخصومة.

تاسعاً :- إن ما يؤخذ على محكمة العدل العليا الأردنية، عدة ملاحظات الـــهدف منـــها ليـــس الانتقاد بقدر ما هو النهوض بدور هذه المحكمة :

ــ يجب تعديل تسمية المحكمة،إذ أن تسميتها (بالعدل العليا) غير مناسب إذ أن العدل واجب كل محكمة أيا كانت، أما العليا فيعطي اسمها وهما أن هنالك أكثر من محكمة في تشكيل القضاء الإداري، مقترحا تسميتها بمحكمـــة القضـــاء الإداري، أو المحكمـــة الإدارية .

ــ أن وجود درجة واحدة للقضاء الإداري أمر يتنافى مع مبـــدأ تعـــدد درجات التقاضي، المعروف والمطبق في معظم دول العالم.

ــ أنه لا يمكن القول أن في الأردن نظام قضاء مـــزدوج إذ لا يوجـــد استقلالية لهذه المحكمة عن المحاكم النظامية، لا مـــن حيـــث الجـــهاز القضائي أو الجهاز الإداري،الأمر الذي يستوجب الوقوف عنده طويـــلا وتكرار المطالبة باستقلال القضاء الإداري عن القضاء النظامي.

ــ أن هنالك العديد من المواد في قانون محكمة العدل العليا بحاجة ماسة للتعديل.

متمنياً النهوض بدور هذه المحكمة، وتعديل قانونها، وسن قانون يبين أصول التقـــاضي أمامها أسوة بباقي القوانين في الدول المقارنة والأخرى.

وأخيرا أرجو من الله سبحانه وتعالى أن أكون قد وفقت في إبداء هذه النتائج والتوصيات والتـي خلصت إليها من خلال دراستي،والتي أرى أن الأخذ بها يشكل تطورا في موضوع دراســـتي هذه.

متمنياً بعد أن بذلت ما بوسعي من جهد وطاقة أن أكون قد استطعت أن أقدم شيئاً للمكتبة القانونية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

١- ابن منظور،لسان العرب،ط١٠، ١٩٩٧،دار صادر، بيروت.

٢- أحمد أبو الوفا،نظرية الأحكام في قانون المرافعات،ط ٢، ١٩٦٥،د.ن.

٣- أحمد عودة الغويري ،قضاء الإلغاء في الأردن،ط١، ١٩٨٩،مطابع الدستور،عمان.

٤- إعاد علي القيسي،الوجيز في القانون الإداري،ط١، ١٩٩٨،دار وائل للنشر،عمان.

٥- حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية ، د.ط، ١٩٨٤، د.ن.

٦- حمدي ياسين عكاشة،القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة،ط١، ١٩٨٧،منشأة المعارف،الإسكندرية.

٧- سامي جمال الدين،أصول القانون الإداري،نظرية العمل الإداري،ط٥، ١٩٩٣ منشأة المعارف،الإسكندرية.

٨-سامي جمال الدين،الرقابة على أعمال الإدارة،القضاء الإداري،ط١، ١٩٨٢ منشأة المعارف،الإسكندرية.

٩-سليمان محمد الطماوي،القضاء الإداري- قضاء الإلغاء،ط٦،الكتاب الأول،دار الفكر العربي،القاهرة، ١٩٩٦.

١٠-سليمان الطماوي،النظرية العامة للقرارات الإدارية،ط٤، ١٩٧٦،دار الفكر العربي،القاهرة.

١١-زين العابدين بركات،الموسوعة الإدارية الحديثة،د.ط، ١٩٧٤،دار الفكر، بيروت.

١٢- صلاح الدين بيومي وإسكندر زغلول،في قضاء الأمور المستعجلة،ط٢، ١٩٧١،د.ن.

١٣- عادل سيد فهيم، القوة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القومية للطباعة والنشر ، القاهرة.

١٤- عبد الحكيم فوده، الخصومة الإدارية، ١٩٩٦،دار المطبوعات الجامعية،القاهرة.

١٥- عبد الغني بسيوني عبد الله،القضاء الإداري،د.ط، ١٩٩٦،منشأة المعارف ، الإسكندرية.

١٦- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري،د٠ط، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٠.

١٧-عبد الله طلبه،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة-القضاء الإداري،ط٢، ١٩٩٣،منشورات جامعة دمشق.

١٨-علي خطار شطناوي،القضاء الإداري الأردني،ط١، ١٩٩٥،د.ن،عمان.

١٩- علي خطار شطناوي ،دراسات في القرارات الإدارية،ط١، ١٩٩٨، منشورات الجامعة الأردنية.

٢٠- فؤاد العطار،القضاء الإداري،ط ١، ١٩٦٨،دار النهضة العربية ، القاهرة.

٢١- ماجد راغب الحلو،القضاء الإداري، ١٩٨٨، دار المطبوعات الجامعية،بيروت.

٢٢-ماجد راغب الحلو،" أعمال وامتيازات السلطة الإدارية" ، سلسلة محاضرات لطلبة كلية الحقوق (جامعة الإسكندرية)، ١٩٧١.

٢٣-محمد أحمد عطية، الطلبات المستعجلة أمام محاكم مجلس الدولة،ط١، منشأة دار المعارف، الإسكندرية ، ١٩٩٤.

٢٤- محمد وليد العبادي،قضاء الإلغاء في الأردن،ط١، ١٩٩٣،منشورات جامعة الإسراء، عمان.

٢٥- محمد علي راتب وآخرين،قضاء الأمور المستعجلة،ط٦،عالم الكتب القاهرة.

٢٦- محمد كامل ليله،الرقابة على أعمال الإدارة-الرقابة القضائية،ط١، ١٩٦٤،دار الفكر العربي،القاهرة.

٢٧-محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري،ط١، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، ١٩٩٧.

٢٨-محمد فؤاد عبد الباسط،أعمال السلطة الإدارية،ط١، ١٩٨٩،دار الفكر الجامعي،الإسكندرية.

٢٩-محمود عبد الرحمن، قوة الشيء المحكوم فيه،د.ط،د.ن.

٣٠-مصطفى أبو زيد فهمي،القضاء الإداري ومجلس الدولة - قضاء الإلغاء،الجزء الأول،ط١٠، ١٩٩٨، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية.

٣١-مصطفى كمال وصفي،أصول إجراءات القضاء الإداري،الكتاب الأول،ط٢، ١٩٧٨،مطبعة الأمانة،القاهرة.

٣٢- معوض عبد التواب،الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة،د.ط، ١٩٨٤، منشأة المعارف الإسكندرية.

الرسائل العلمية :

١- أكرم عارف مساعدة،" **القرار الإداري** "، رسالة ماجستير،كلية الحقوق،الجامعة الأردنية، ١٩٩٢.

٢ -محمد عبد العال السناري ،" **نفاذ القرارات الإدارية** ،" رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، ١٩٨١.

٣- محمد كمال الدين منير،" **قضاء الأمور الإدارية المستعجلة**"، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة عين شمس ، ١٩٩٠م.

المقالات

١-أحمد عودة الغويري،"إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية"،**مؤتة للبحوث والدراسات**،المجلد السادس،العدد الثالث،١٩٩١.

٢- حسني درويش، "طبيعة الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري"،**مجلة العلوم الإدارية**،المجلد العشرين، العدد الثاني ،١٩٨٣.

٣- خالد الزعبي،"إجراءات قضاء الإلغاء أمام محكمة العدل العليا الأردنية"،**مؤتة للبحوث والدراسات**،المجلد الحادي عشر،العدد الأول،١٩٩٦.

٤- علي خطار شطناوي،"التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلا "، **المجلة القضائية**،المجلد الثاني،العدد الثاني عشر،١٩٩٨.

المبادىء القانونية

١- أحكام محكمة العدل العليا الأردنية.

٢- أحكام محكمة التمييز الحقوقية الأردنية.

٣-مجموعة المبادىء القانونية للمحكمة الإدارية العليا،مصر.

٤-مجموعة المبادىء القانونية لمحكمة القضاء الإداري،مصر.

المجلات :

١- مجلة نقابة المحامين الأردنيين،نقابة المحامين،أعداد مختلفة،عمان، الأردن.

٢-المجلة القضائية،العدد الثاني عشر،المجلد الثاني،١٩٩٨،المعهد القضائي الأردني،عمان،الأردن.

٣ـ مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا(مصر)،المكتب الفني،الموسوعة الإدارية الحديثة، نعيم عطية،حسن الفكهاني.

٤- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري(مصر).

٥- مؤتة للبحوث والدراسات،أعداد مختلفة،جامعة مؤتة،الكرك،الأردن.

٦-مجلة العلوم الإدارية،المعهد للعلوم الإدارية،القاهرة.

القوانين :

١ ـ الدستور الأردني ١٩٥٢ .

٢ـ قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني رقم(٢٦) لسنة١٩٥٢.

٣-قانون العقوبات الأردني رقم(١٦) لسنة ١٩٦٠.

٤-قانون استقلال القضاء رقم(٤٩) لسنة١٩٧٢.

٥-قانون نقابة الصيادلة رقم(٥١) لسنة١٩٧٢.

٦- قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨.

٧- قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

٨-دستور جمهورية مصر العربية ١٩٧١.

٩-قانون مجلس الدولة المصري رقم(٤٧)لسنة١٩٧٢.

١٠- قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم(١٣) لسنة١٩٦٨ .

ثانياً : المراجع الأجنبية(اللغة الفرنسية):

١-مارسولون وآخرون،أحكام المبادىء في القضاء الإداري الفرنسي،ترجمة أحمد يسري،ط١٠، ١٩٩١،منشأة المعارف،الإسكندرية.

2- Maurice Tourdias ,Le sursis a executions des decisions administratives , These pour le doctorat 1957.

3- Rene Chapus , Droit du Contentieux administratif , 2e ed., 1990.

4-Olivier Dugrip, Note sous C.E., Ass., 29 juin , Engin, D.S., 1991, N. 6.

5-Jeorges vedel,pierre Delvdve ,Droit. T.2 1992.

6-La.Revue administrative,1974,NO. 192.

ABSTRACT

SUSPENTION OF EXECTION OF APPEALED ADMINISTRATIVE DECISION

By :-

Saoud M. A. Al'elwaan

Supervised By:-

Dr. Ali Khattar Shatnawi

Countries exert efforts to achieve welfare for their peoples. Therefore, each country establishes three authorities in it. Co-operation among these authorities will realize the targeted objectives since each authority has its own jurisdictions through which it carries out its work without interference with the works of the other authorities. One of these authorities is the executive authority which works for realizing the public interests through its different means. Among these means is the administrative resolutions which are considered to be of the most important means of administrative control. These resolutions enjoy some kind of power to secure the good performance of public interests. On conducting its works, the administration cannot avoid control in all its kinds. Judicial control over the administration works are considered to be an important and effective means since it will enable the legitimacy of the resolution to be tested through certain kinds of judicial suits that include cancellation case.

The cancellation case lies under judgement in rem within the circle of legitimacy. Through this case the contestant of the resolution legitimacy aims at reaching a conclusion indicating whether the resolution is legitimate or not. This is carried out by contesting the administrative resolution requesting that it be cancelled. The legislations have given the contestant of this resolution the right to suspend its execution as an urgent action,

I have pointed out the attitude of legislations and judiciary in the countries compared in regard of the subject of study. In the second chapter, I have tackled the conditions needed for the court to pass its decision concerning the request for the suspension of execution and indicated that these conditions realize balance between the public interest and the private interest. The first topic in this chapter is intended for the condition that realizes the private interest of the individual, which is the condition for urgence in respect of the extent of the availability of urgence and some cases of urgence. In the second topic, I tackled the condition that realizes the public interest, i.e: condition of seriousness. I have pointed out the extent of the availability of seriousness and its determination. In the third topic of this chapter, I have linked between the two conditions (urgence and seriousness) and the extent of correlation between these two conditions in the request submitted before the court. I have allocated the third chapter which is the last for the ruling of execution suspension that is passed by the court after it considers the conditions studied in the first and second chapters to reach the conclusion that the ruling of execution suspension is a judicial ruling that has the essentials and nature of the judgements that are passed by courts urgently.

In this study, I have followed the comparative method between legislations in Jordan, France and Egypt showing the attitude of legislation and that of the judiciary as well as opinions of jurists towards all issues related to the suspension of execution of resolutions.

Finally, I have reached through this study several conclusions and recommendations which I deem will contribute to the enrichment of research and realization of the results expected from it, among which the most important is giving importance to the regulation of administrative resolutions execution suspension , both in the legislative aspects and the judicial ones and the necessity for modifying laws, particulary in Jordan so that they can go in line with the development that has taken place in many aspects of life, and consequently, activating the role of the court in this field so that the court rulings will be as we aspire for them.